

Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande

Jacques Lévy*

1. Prima domanda. In che misura l'Unione Europea può essere considerata un operatore politico in grado di occuparsi di giustizia spaziale?

Per molto tempo, e ancora oggi, gran parte della letteratura giornalistica e persino scientifica ha dato per scontato che l'Unione europea (UE) sia un soggetto non classificabile, il che non rende facile rispondere alla domanda posta sopra. È davvero così?

Fino al Trattato di Maastricht (1992), l'UE coincideva essenzialmente con un gruppo di Stati che si impegnavano a far convergere, e talvolta a mettere in comune, alcune politiche pubbliche. Era una confederazione, in altre parole un aggregato multinazionale ma non sovranazionale, senza una propria sostanza statale o governativa. Dal declino del Sacro Romano Impero, il principio confederale è diventato un concetto estraneo a molti giuristi, che non riescono a concepire che il livello scalare più ampio di un aggregato territoriale non sia il gestore esclusivo delle relazioni con altri aggregati. La tentazione di leggere il sistema europeo dal basso, attraverso il prisma più familiare della cooperazione interstatale o delle alleanze militari, è stata grande.

1.1. Una "federazione di Stati nazionali"?

Lo "spettro" del federalismo perseguita da tempo l'Europa, al pari di quello del comunismo, e la connotazione fantastica della metafora è tanto più appropriata quanto più chi la evoca, soprattutto se francese o britannico, non sembra avere una visione precisa di ciò di cui parla. Ad esempio, quando Jacques Delors propose l'espressione "federazione di Stati-nazione" come obiettivo ultimo dell'integrazione europea a partire dal 1994, cercava di cogliere l'ossimoro che vedeva nella duplice preoccupazione per

* Professeur de Géographie et D'Urbanisme à la Faculté d'architecture, de génie civil et d'environnement de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

un'«Europa unita» e per «i luoghi in cui si radicano le nostre nazioni»¹. Ma dov'è l'ossimoro? Al contrario, il federalismo presuppone la coesistenza di diversi livelli statali con un basso livello di gerarchia e poteri sovrani condivisi. Inoltre, in Paesi come la Germania, l'Austria, il Belgio e la Svizzera, il progetto federale si fonda addirittura sulla tutela dei «luoghi di radicamento» che le entità più piccole, i Comuni e le Regioni, rappresentano. È il caso anche di Stati Uniti, Canada, Messico, Brasile, Argentina, Sudafrica, Nigeria, India, Pakistan, Malesia e Australia, tra gli altri. Le entità federate assumono vari nomi (Stato, Paese [*Land*], Provincia, Cantone, ecc.) e il più delle volte hanno scarse competenze nelle relazioni internazionali, ma sono pur sempre *Stati*. L'Europa è stata un primo banco di prova per questa straordinaria invenzione, già teorizzata da Gottfried Wilhelm Leibniz² quando questi distingueva la «maestà» – che oggi chiameremmo la componente geopolitica dello Stato – dalla «sovranità», che riguarda l'organizzazione interna dei poteri, la politica, in altre parole.

Il sorprendente equivoco alla base della formula di Delors, spesso ripetuta in seguito, deriva senza dubbio dalla natura di quelle che egli chiamava «Nazioni». Al di là degli immaginari mitologici che le fanno risalire alla notte dei tempi, le nazioni europee sono costruzioni relativamente recenti, almeno nella loro attuazione operativa. Si tratta di un principio di fedeltà comunitaria che funge da risorsa per uno Stato come organizzazione geopolitica. Il periodo che va dal 1792 al 1870, dal primo arruolamento di massa in Francia alla nascita del *Sozialstaat* bismarckiano, può essere datato come il periodo in cui lo Stato si è costituito sulla base di una comunità disposta a «dare il sangue» per progetti bellici. Ciò che emerge alla fine del XIX secolo, e ancor più nel XX, è che il sacrificio massiccio dei cittadini, che costituiscono la risorsa nazionale dal punto di vista dello Stato, si rivelerà avere un prezzo. In cambio del loro impegno sacrificale automatico, i sudditi dello Stato dovrebbero ricevere democrazia e sicurezza sociale.

¹ Una citazione del 1989, cfr. G. RICARD-NIHOUL, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier, 2012.

² Cfr. A. ROBINET, G.W. Leibniz. *Le meilleur des mondes par la balance de l'Europe*, Paris, PUF, 1994; nonché J. LÉVY, *Europe: une géographie. La fabrique d'un continent*, Paris, Hachette, nouvelle édition, 2011.

1.2. *Un governo che governa*

Di fronte a Stati nazionali sovraccarichi e indeboliti, appesantiti dalla burocrazia, riluttanti a riformarsi, minati da pesanti disuguaglianze sempre meno nascoste dalla retorica egualitaria e che si trascinano dietro il bagaglio di un passato coloniale che proprio non se ne va, lo Stato europeo, snello e agile, interamente concentrato su un'azione vigorosa e inventiva, sta gradualmente mostrando la sua efficacia. Efficacia per fare cosa? Per condurre una politica basata su dei valori, in particolare quello di giustizia.

Dalla risposta alla crisi finanziaria del 2008, il governo dell'UE ha preso decisioni coraggiose, spesso con risultati spettacolari. Dopo aver dubitato della capacità dell'Europa di farcela, la grande maggioranza degli europei ha approvato le misure innovative adottate dagli organi di governo dell'UE. Prima il lancio del *quantitative easing*, un'azione monetaria senza precedenti intrapresa dalla Banca centrale europea (BCE) dal 2015. Poi, per evitare di lasciare a ogni Stato l'onere di controllare i flussi migratori, sono stati creati e successivamente rafforzati le guardie di frontiera e l'agenzia Frontex. La pandemia del 2020-2022 ha offerto l'opportunità, attraverso l'acquisto condiviso dei vaccini e la realizzazione graduale di un calendario comune per la gestione della crisi sanitaria, di creare un vero e proprio ministero della salute europeo. L'aggressione russa del 24 febbraio 2022 è stata un ulteriore fattore scatenante, che ha permesso alla Commissione di sviluppare una politica militare fortemente finanziata – un'apparente stranezza per uno Stato che non ha un proprio esercito. In realtà, attraverso la sua azione multidimensionale, l'UE si sta dimostrando molto attiva nel sostenere l'Ucraina, con contributi di decine di miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'ecologia, dove esiste un ampio consenso a favore di un'azione rapida e determinata, il Patto verde per l'Europa (*Green Deal*) lanciato nel 2020 fa del livello europeo un potente motore per la biodiversità, la decarbonizzazione e l'autonomia energetica. La lotta all'impronta di carbonio importata attraverso una tassa alle frontiere avrà il vantaggio di proteggere l'industria europea dai concorrenti extracomunitari che continuerebbero a essere grandi emettitori di gas serra. Un punto essenziale è che l'Europa sia in grado di stabilire il ritmo del calendario sia all'interno che all'esterno del continente.

Questo conferma il fatto che la *soft law*, che consiste nell’emanazione di norme più o meno vincolanti e che è stata a lungo una delle principali leve dell’UE, alla fine porta a decisioni ferme che nessuno può violare. E se necessario, come ha già dimostrato nel settore digitale, la Commissione agirà direttamente, senza ricorrere ai tribunali.

1.3. *Uno Stato proto-federale*

Nella *governance* dell’UE resta indubbiamente ancora un elemento di confederalismo. Il fatto che il Consiglio non sia stato trasformato in un Senato, ma continui a sommare i punti di vista degli esecutivi nazionali, ha il suo peso. Lo stesso vale per il fatto che l’unanimità è ancora richiesta per le questioni più importanti, come il bilancio, la giustizia, la politica estera e la fiscalità. Tutto questo rallenta, frena, a volte blocca. La difficoltà di ottenere l’unanimità per elaborare un nuovo Trattato, che, a sua volta, abolisca l’unanimità sembra creare un problema senza soluzione. In realtà, non è del tutto così. Dal 2015, quando è emerso che la libertà d’azione che la Banca centrale europea si era concessa per combattere la crisi finanziaria era stata convalidata con entusiasmo dai cittadini europei che acclamavano il suo *Super Mario* [Draghi], gli attori delle varie istituzioni dell’UE si sono resi conto di non vivere in un circuito chiuso e che era possibile conquistare una legittimazione europea diretta, a volte contro i governi. Sullo Stato di diritto, l’ecologia e la guerra in Ucraina, la Commissione, alleata con il Parlamento, ha saputo scuotere le reticenze non esitando a minacciare i membri recalcitranti con contromisure su altri temi, in particolare quelli finanziari.

Spinta dalla società europea, la Commissione, il più delle volte sostenuta dal Parlamento e dalla maggioranza dei governi degli Stati membri, tende a procedere un po’ più velocemente di quanto sarebbe consentito semplicemente tenendo conto del “parallelogramma di forze” stabilito. Dall’inizio del suo mandato (2019), Ursula von der Leyen ha avuto la tendenza a comportarsi come un classico capo di governo, discostandosi dalla prassi abituale dei presidenti di Commissione, anche quando proponevano grandi cambiamenti nella *governance* e nelle politiche dell’Unione. All’epoca, i loro unici interlocutori erano gli Stati membri, cosa che oggi non avviene più, e dopo le battute d’arresto costituzionali del 2005, i *leader* europei hanno capito quanto costa decidere confinati

nel proprio angolo, ignorando l'interesse degli europei per le questioni europee.

Quando si trattava semplicemente di mettere in comune le politiche pubbliche in un quadro confederale, la scena europea appariva spolticizzata, popolata solo da "tecnocrati di Bruxelles". La gestione di uno Stato proto-federale, invece, è un invito a "fare politica". Non si tratta solo di decidere le modalità pratiche e operative per la distribuzione del denaro agli Stati, di cui spesso la Politica agricola comune ha rappresentato la caricatura. In primo luogo, il legame tra questa stessa distribuzione e le questioni sociali apre una nuova condizionalità: se non si rispettano i valori europei, non si riceve alcun denaro. Non si tratta più tanto di differenze tra Stati, quanto di disaccordi politici trasversali, che dovranno essere decisi dai cittadini europei.

Se così è, poiché la giustizia spaziale può essere definita come un obiettivo di politica pubblica, l'Unione europea in quanto Stato e in quanto governo di un simile Stato può legittimamente essere considerata come un operatore abilitato ad occuparsi, tra le altre cose, di giustizia spaziale.

2. Seconda domanda. L'Unione europea sta perseguendo una politica pubblica di giustizia spaziale?

La costruzione dell'Europa si sta svolgendo in netto contrasto con un sistema preesistente e con – nei primi decenni successivi al Trattato di Roma – una situazione paradossale: da un lato, la guerra si è notevolmente ridotta o addirittura è scomparsa dalle pratiche politiche e dall'immaginario delle società europee; dall'altro, la richiesta di "risarcimento" da parte delle vittime reali o presunte di questa o quella legge o azione pubblica non è mai stata così forte o così efficace.

2.1. Le aporie dello Stato sociale nazionale

Nel corso del secolo scorso, la democrazia si è radicata in tutta Europa, dal livello locale a quello continentale. Non è quindi più un privilegio dello Stato nazionale. La spesa pubblica, in quello che oggi è il territorio dell'UE, è passata da meno del 10% del PIL all'inizio del XX secolo a quasi il 50% nel 2023. In tutto questo periodo, i processi istituzionali, educativi e mediatici hanno fatto di tutto per creare delle barriere tra il *noi* e il *loro* che coincidessero con i confini nazionali. E alla fine, questo

stato di cose è sembrato così consolidato che in molti erano convinti che il sistema fosse sempre esistito.

Tuttavia, ciò che i cittadini europei hanno capito dal Trattato di Maastricht in poi è che il contratto sociale esistente nel loro Paese sarebbe stato ridiscusso su nuove basi e che, ormai, sarebbe stato del tutto plausibile che ciò avrebbe creato dei “vincitori” e dei “vinti”. In ogni caso, è sulla base di questa retorica che è partita l’eterogenea coalizione dei “*natio-dipendenti*”, gli assuefatti alla scala unica dello Stato nazionale.

Di fronte a un passato che si difende ostinatamente da ogni cambiamento, cosa ha da offrire l’Europa? Il buon senso di uno Stato distribuito su più scale, costruito a immagine delle società che rappresenta? Valori democraticamente definiti? Un progetto di società specifico?

Per molto tempo, questa fabbrica europea della politica ha sofferto di una certa astrazione, mentre la macchina redistributiva ha fatto la sua parte per rimuovere l’esclusione del mondo contadino e operaio. Tuttavia, si è impoverita, diventando un meccanismo difficile da controllare e con risultati sempre più insoddisfacenti. In primo luogo, perché ha portato con sé disparità di trattamento sempre più visibili (clientelismo, corporativismo, rendite, nicchie, ecc.) che finiscono per pesare e creare un senso di ingiustizia. In secondo luogo, perché il principio di riscattare le disuguaglianze iniziali attraverso la distribuzione pubblica di beni privati, che può essere efficace in una logica di *stock* quando i parametri principali sono stabili, si rompe quando si tratta di flussi e la questione dello sviluppo diventa la co-produzione tra individui e società di beni pubblici come l’istruzione, la salute, la cultura, l’urbanità o la natura.

Le questioni di scelta politica diventano più chiare e aprono una scelta importante per la società. Finiscono per dividere l’arena pubblica a tutti i livelli. Le mappe elettorali mostrano una distribuzione molto chiara, in funzione dei gradienti urbani, della contrapposizione tra queste due concezioni del futuro desiderabile, e questo *clivage* mette in primo piano il rapporto con l’Europa, come con il resto del mondo: nelle aree altamente urbane si vota massicciamente per la co-produzione di beni pubblici e per un’Europa rafforzata e aperta, mentre altrove i movimenti sono a favore di una sempre maggiore redistribuzione pubblica dei beni privati. Sono sia statalisti che “sovraniisti”, cioè legati a un unico livello

nazionale di riferimento politico e geopolitico³. Essere pro o antieuropei oggi significa quindi prendere posizione a favore di un modello di sviluppo basato su più società e più individui⁴ o di un modello di conservazione in cui le vecchie comunità, diventate corporazioni, sono saldamente radicate nello Stato.

2.2. *Un approccio contemporaneo alla giustizia spaziale*

Di fronte a un'involuzione dello Stato sociale che tende a sostituire la ricerca della giustizia con il mantenimento dei diritti acquisiti di tutti coloro (compresi i territori politici consolidati) che li possiedono, cosa ha da dire l'Unione europea?

La gestione del territorio da parte dell'UE è originale in Europa. È in linea con una modernità che sta rompendo con la tradizione degli Stati nazionali. La nozione di "coesione" può legittimamente evocare un discorso criptico derivante da una neo-lingua tecnocratica. I numerosi acronimi (successivamente o simultaneamente: FEAOG-Orientamento, FEASR, FSE, CTE, FESR, FC, FEASR, FTJ, ReactEU, ecc.) non aiutano però a vederci chiaro. Tuttavia, l'idea del progetto gioca un ruolo essenziale, e questo rompe con i meccanismi abituali e diffusi nei Paesi europei di sovvenzioni centralizzate dall'alto verso il basso e persino con la "logica a sportello" tipica del corporativismo spaziale alla francese. I progetti sostenuti dal Fondo di coesione coinvolgono sponsor individuali, collettivi o istituzionali, spesso partenariati. Inoltre, sono sempre cofinanziati, con l'UE che non contribuisce per più della metà dei fondi necessari.

L'attuazione di questo modello ha funzionato bene nei "Paesi della coesione", che stanno beneficiando di un significativo processo di recupero misurabile da tutti gli indicatori di sviluppo. Le periferie occidentali (Irlanda, Portogallo, Spagna e Grecia) ne hanno chiaramente beneficiato, al punto che alcune Regioni hanno perso il loro carattere periferico, e ora tocca alle periferie orientali (Europa nord-orientale e Balcani) trarne pieno vantaggio. Questi schemi hanno attivato e potenziato nuovi attori a livello subnazionale, e ciò è stato tanto più facile in quanto i nuovi Paesi

³ Su cui, cfr. J. LÉVY, *Géographie du politique*, Paris, Odile Jacob, 2022.

⁴ Nello spirito del lavoro di N. ELIAS, *La società degli individui*, trad. G. Panzeri, Bologna, Il Mulino, 1990.

membri erano nel bel mezzo di un processo di ricostruzione istituzionale. Non si può dire lo stesso delle periferie francesi o italiane, che faticano ad acquisire questa cultura del progetto.

Il successo di questo metodo dimostra che la “politica di coesione” è in realtà un approccio alla giustizia spaziale⁵ adattato alle società contemporanee: la solidarietà della società europea non si riversa come l’acqua di un rubinetto su un terreno secco. Sono i molti attori a tutti i livelli che devono assolutamente fare la loro parte per far muovere le cose. Il risultato atteso non è la compensazione di un deficit di ricchezza, ma lo stimolo e l’accelerazione dello sviluppo endogeno, per il quale è decisiva la mobilitazione delle capacità preesistenti delle società locali o regionali. I beni pubblici così prodotti sono il risultato congiunto di un servizio pubblico europeo e dell’impegno dei futuri beneficiari di questi beni. Questa “coesione” è quindi una politica di giustizia spaziale, ma allo stesso tempo è coerente con il progetto generale dell’Unione di una dinamica comune prodotta dagli europei.

3. Terza domanda. Il rapporto tra lo Stato europeo e i suoi cittadini fornisce un quadro adeguato per condurre discussioni e organizzare interazioni su questioni di giustizia spaziale?

Come è avvenuto fin dall’inizio, l’integrazione europea crea il quadro per la sua azione attraverso l’azione. I trattati non vengono formalmente trasgrediti, ma tutto il resto diventa mobile. La differenza è che d’ora in poi questa dinamica si svolge sotto lo sguardo attento ed esigente dei cittadini europei, di cui il Parlamento europeo è la voce fedele. Al suo interno, i colpi, spesso populistici, inferti dalla vita politica nazionale vengono attutiti. Questa posizione leggermente distanziata incoraggia la scena politica europea a concentrarsi sulla risoluzione dei problemi piuttosto che sull’ascesa di posizioni estreme. In ogni caso, con le sue caratteristiche specifiche, in Europa, come altrove, è ciò che accade fuori dalle istituzioni a far muovere le istituzioni.

⁵ In tema, vd. J. LÉVY, J.-N. FAUCHILLE, A. PÓVOAS, *Théorie de la justice spatiale*, Paris, Odile Jacob, 2018.

3.1. *Gli europei vogliono uno Stato europeo*

Lo dicono i sondaggi (si vedano le 99 ondate di sondaggi dell'Eurobarometro condotti dal 1973, che rendono facili i confronti): la maggioranza degli europei vuole che l'UE agisca di più nei settori della moneta, dell'economia, dell'energia, dell'ambiente naturale e dell'istruzione, delle relazioni internazionali, della migrazione, della protezione delle frontiere e della difesa – in breve, che abbia uno Stato a tutti gli effetti. E con piccoli tratti o a grandi pennellate, sono in procinto di realizzarlo. Questi sondaggi mostrano anche che, nel complesso, gli europei hanno più fiducia nel governo dell'Europa che nel loro governo nazionale.

Non tutti “gli europei”, naturalmente. Gli oppositori dell'integrazione europea occupano i banchi dell'estrema destra e dell'estrema sinistra del Parlamento, compresi i rappresentanti di partiti che sono andati al potere sulla base di una retorica anti-UE. La storia dell'Europa è stata plasmata anche dalla Brexit, un evento che dimostra l'assenza di irreversibilità nei “cricchetti” europei, la forza delle idee nel fare la storia e la natura profondamente democratica e pacifica della vita politica europea.

Semmai questo evento ha contribuito a unire i cittadini dell'UE e i partiti antieuropei di estrema destra e di estrema sinistra stanno cercando di gestire al meglio la contraddizione tra “*manger la soupe*” e “*cracher dans la soupe*” (“sputare nel piatto in cui mangiano”)⁶. Questa contraddizione è stridente in Ungheria e Slovacchia, che ricevono molti soldi da Bruxelles, ma anche, e sempre di più, in Occidente, perché rifiutare il potere europeo transnazionale significa inevitabilmente rifiutare anche la protezione dell'euro, le politiche della BCE favorevoli al dinamismo economico, il piano di ripresa post-Covid, l'impegno incrollabile per lo sviluppo sostenibile e le politiche di sicurezza continentali. È molto, e le posizioni di questo blocco eterogeneo, basate sull'idea che gli interessi delle nazioni possano solo divergere, rendono improbabile un progetto europeo “sovranista”.

A malincuore, hanno dovuto evolversi. Ora propongono un confederalismo simile a quello che esisteva fino agli anni '80 all'interno della Comunità europea. Non è un progetto molto entusiasmante per gli elettori ostili

⁶ S. KAHN, J. LÉVY, *Le pays des Européens*, Paris, Odile Jacob, 2019.

all'integrazione europea, ma i loro *leader* stanno cercando di abituarli all'idea di "cambiare l'Europa" piuttosto che distruggere l'Unione Europea. Tutto ciò ci porta a concludere che il quadro istituzionale all'interno del quale gli europei e i loro rappresentanti discutono le politiche di giustizia spaziale sta diventando sempre più legittimo.

3.2. *Un patriottismo costituzionale*

L'Unione europea presenta inoltre anche un'originalità territoriale che spesso è stata vista come un segno di debolezza: la natura evolutiva dei suoi confini. A differenza degli Stati costruiti nel quadro della geopolitica classica, il territorio dell'Unione non cambia in base ai rapporti di forza, ma è il risultato delle scelte delle società che decidono di aderirvi, grazie all'indeterminatezza dell'articolo 237 del Trattato di Roma del 1957, che stabilisce che «ogni Stato europeo può chiedere» di farne parte. L'idea viene ripresa nell'articolo 49 del Trattato di Lisbona (2012) con una precisazione: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può chiedere di diventare membro dell'Unione». L'articolo 2 afferma che i valori in questione sono: «[...] il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...] in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dall'uguaglianza tra donne e uomini».

Siamo quindi chiaramente in un contesto di condizionalità basata sui valori. D'ora in poi, l'ingresso nell'UE si baserà su un "patriottismo costituzionale", quello che Jürgen Habermas applicava alla Germania in contrapposizione agli approcci etnici o territoriali, ma che è ancora più appropriato a livello continentale.

Dopo il lancio del piano di rilancio NextGenerationEU (2021-2027), la giurisprudenza impone che questa condizionalità, come abbiamo visto, deve persistere anche dopo l'adesione. La Commissione ha minacciato l'Ungheria e la Polonia di bloccare i sussidi qualora i governi interessati adottino misure contrarie all'art. 2. In ogni caso, la combinazione dell'art. 49 e dell'art. 2 conferisce un nuovo significato alla logica dell'allargamento: la nozione indeterminata di "Stato europeo" viene chiarita da elementi sostanziali, non geografici. Ciò significa, ad esempio, che si

può discutere dell'adesione della Georgia all'UE senza che questo ponga controversie sulla localizzazione del Paese, mentre, come si ricorderà, nel caso della Turchia negli anni Duemila, i politici, soprattutto in Francia, si sono impegnati in dibattiti bizantini utilizzando topologie e toponimi fantasiosi che avrebbero dovuto escludere questo Paese a causa della sua ubicazione.

Tuttavia, anche se la posizione eticamente ferma dell'UE segna un'evoluzione rispetto al suo stile abituale, più incline al compromesso, questo tipo di pratica può anche essere vista come una dimostrazione dei limiti dell'integrazione. A volte ricorda più le relazioni tra Stati, compresa l'UE – con la specificità di una situazione in cui i recalcitranti sono inseriti nell'entità che contesta la loro azione – che la diversità regionale di un Paese unito da un patto costituzionale.

Allo stesso tempo, si assiste all'emergere di quelli che potrebbero essere definiti limiti oggettivi ai futuri allargamenti. Se tra i candidati dichiarati sembra logico che i "Balcani occidentali" (l'Albania e ciò che resta dell'ex-Jugoslavia fuori dall'Unione), che formano una sorta di enclave periferica tra la Croazia e la Grecia, debbano un giorno aderire all'Unione, l'esperienza contraddittoria che gli europei hanno conservato con l'allargamento massiccio del 2004 ci impone di essere più fermi sui prerequisiti in termini di sviluppo giuridico, politico ed economico. Ciò è ancora più vero per le ex parti dell'Unione Sovietica (Moldavia, Ucraina, Georgia) interessate ad aderire. In entrambi i casi, la difficoltà di Bulgaria, Romania e Grecia di rompere i circoli viziosi del sottosviluppo che combinano corruzione, evasione fiscale e una certa "flessibilità" nei confronti della legge. Ciò sarebbe ancora più vero per la Turchia, dove l'intero articolo 2 è stato messo permanentemente in discussione da chi è al potere dopo la svolta nazionalista, reazionaria e autoritaria di Recep Tayyip Erdoğan.

Più fondamentalmente, è l'uropeismo che sta incontrando i suoi limiti. Le repubbliche democratiche dell'America, dell'Asia, dell'Oceania e dell'Africa, che già esistono o che un giorno sorgeranno, hanno seguito o seguiranno un percorso troppo diverso da quello delle società europee per ritrovarsi, in un progetto e in istituzioni diverse da quelle planetarie, con gli europei. Stiamo assistendo all'emergere di una nuova mappa del mondo, in cui si mantengono o si creano entità a scala continentale,

disgiunte tra loro come tante regioni del mondo-paese, anche se condividono valori comuni. Il territorio europeo si sta stabilizzando, ma la sua ragion d'essere non si basa sui cosiddetti "diritti storici" o su una fantomatica geografia fisica, bensì sulle convergenze e le differenziazioni che le temporalità e le spazialità dell'umanità creano.

In termini di giustizia spaziale, possiamo quindi aspettarci che in futuro l'interno e l'esterno dell'Europa si differenzieranno in modo più chiaro e sostenibile.

4. Quarta domanda. Il concetto di giustizia spaziale dell'Unione europea può essere applicato al di fuori dell'Europa?

La solidificazione di uno spazio interno europeo non impedisce che le relazioni dell'Europa con il mondo diventino un asse portante della costruzione europea e che siano totalmente in linea con un'identità europea in movimento.

4.1. L'Europa in un mondo globalizzato sempre più politico

Dal 1945, e ancor più dal 1989, lo sviluppo di tutti i tipi di scambi nel quadro di una società civile globale in costruzione ha portato all'emergere sempre più esplicito della politica su scala globale, perché le attività globalizzate creano inevitabilmente problemi e questioni sistemiche che possono essere affrontate solo su scala più generale. La consapevolezza ecologica ha contribuito in modo determinante a proiettarci, *nolens volens*, nella settima fase, quella politica, della globalizzazione⁷.

Non era impensabile immaginare che questo processo potesse avvenire gradualmente e portare senza problemi a una convergenza politica mondiale. Questo è ciò che pensavamo osservando la Russia negli anni Novanta e la Cina negli anni Duemila, mentre l'America Latina si liberava della maggior parte dei suoi dittatori e diversi Paesi asiatici come la Corea del Sud, Taiwan, Singapore, la Malesia e l'Indonesia aprivano

⁷ 1. La creazione di un ecosistema planetario da parte dell'Homo sapiens (100.000-1.000 a.C.); 2. La creazione di uno spazio commerciale mondiale non imperiale (10.000-1450 a.C.); 3. La divisione del mondo in imperi (1450-1975); 4. Lo sviluppo del commercio internazionale attivo (1870-1914); 5. La contro-globalizzazione degli Stati e il suo culmine totalitario (1914-1989); 6. La costruzione di uno spazio globale di scambi e di una società civile mondiale (1945-). Cfr. J. LÉVY, *L'humanité: un commencement*, Paris, Odile Jacob, 2021.

sentieri promettenti. I *leader* cinesi e russi hanno fatto la scelta opposta, senza dubbio dettata dalla percezione della loro equazione di potere. Hanno deciso di contrapporre il nazionalismo e la tirannia a qualsiasi dinamica di progresso auto-organizzato, con il rischio di compromettere l'apertura del loro commercio al mondo esterno, che era comunque parte integrante del loro programma.

Nel complesso, esiste una relazione tra il modo in cui le società sono organizzate e le loro scelte di politica internazionale. Non è un caso che la costituzione di blocchi geopolitici faccia sì che sistemi totalitari come quelli della Corea del Nord o dell'Iran si trovino in opposizione a repubbliche democratiche.

Né è un caso che gli orientamenti internazionali caotici dell'India o del Pakistan non siano semplicemente il risultato di un particolare governo o di una maledizione storica: riflettono il rifiuto di gran parte degli attori di queste società di pensare in modo diverso da quello, spesso cospirativo, di uno scontro intercomunitario senza fine. Ci sono gradi e sfumature, ma anche coerenze.

Infine, non è un caso che nelle formazioni sociali ipercomunitarie a basso livello sociale, quelle che non hanno la capacità di attingere alla loro diversità sociale per formare una società, come la Siria, l'Iraq, l'Afghanistan o i Paesi del Sahel, i sostenitori di una società di individui abbiano difficoltà a farsi sentire. Nel caso specifico del conflitto israelo-palestinese, il peso di questo comunitarismo sfrenato ha fatto sì che i movimenti palestinesi traducessero sistematicamente la loro richiesta di uno Stato nel linguaggio dei crimini contro l'umanità, attenuando così, agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, l'illegittimità della colonizzazione della Cisgiordania da parte di Israele e delle azioni talvolta criminali che l'accompagnano.

In questo contesto, possiamo aspettarci che il principio della condizionalità politica per il libero scambio guadagni terreno. Janet Yellen⁸, Segretario del Tesoro degli Stati Uniti, ha lanciato l'idea del "*friend-shoring*" ("delocalizzazione tra amici"), ossia di una catena di valore globalizzata

⁸ Janet Yellen, 2022. Atlantic Council, 13 avril 2022, consultabile al seguente link: <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>.

ma collocata in uno spazio definito da valori etici e politici condivisi. È significativo che, nello stesso discorso, il Ministro abbia inserito questo progetto in un elenco che ne comprende altri cinque: la tassazione minima universale delle imprese (decisa da 136 Stati l'8 ottobre 2021), una maggiore reattività del FMI alle crisi future, un coinvolgimento molto maggiore delle banche negli aiuti allo sviluppo, un forte impegno per la decarbonizzazione dell'economia globale e l'integrazione globale della lotta alle pandemie, tutti ambiti coperti da politiche pubbliche globali di giustizia.

Inoltre, come dimostra e amplifica la guerra in Ucraina, l'integrazione della componente militare nelle politiche estere delle repubbliche democratiche sta accelerando. In quello che è ormai noto come Indo-Pacifico, la NATO e i suoi alleati stanno creando una configurazione sempre più compatta, e il polo europeo sta facendo la sua parte. Affinché questa costellazione sia il più efficace possibile, le sue diverse componenti dovranno dare un contributo paragonabile e ci dovrà essere una corrispondenza approssimativa tra dove si trova la minaccia e dove sarà la risposta a tale minaccia. Ciò implica un pilastro di difesa militare europea coerente e solido. Come hanno chiarito i danesi quando hanno votato il 1° giugno 2022 per rinunciare al loro "*opt-out*" in materia di sicurezza e difesa, e come hanno chiarito gli svedesi e i finlandesi quando hanno aderito alla NATO nel 2023, la sicurezza degli europei richiede una dottrina militare che non si limiti al beneficio di uno "scudo" esterno e sovrastante.

Quando la posta in gioco sembra convalidare una giungla economica, una brutalità politica e un confronto interstatale senza scrupoli, i cittadini europei si lamentano ma esitano perché la loro vecchia geopolitica continentale riporta alla mente pessimi ricordi, non senza ragione. L'UE, che, in virtù delle sue fondamenta, può solo definire una politica estera pacifica basata su principi universali, non ha nel suo repertorio nessuno degli atteggiamenti dei vecchi o nuovi despoti, dei vecchi o nuovi imperi. Ciò è logico poiché, a differenza di alcuni dei suoi Stati membri, l'UE non è mai stata né un impero né uno Stato dispotico. Di fronte ai *leader* di Cina, Iran, Russia, Turchia, Venezuela o Arabia Saudita, presenta una linea etico-politica coerente e poi, come i suoi cittadini, è nel suo elemento.

4.2. *Uno Stato che porta i valori della sua società nel mondo*

Da questo punto di vista, la situazione non è mai stata così favorevole, perché il collante che unisce tutte le repubbliche democratiche, come si manifesta ad esempio nel “*formato Ramstein*”, costituito dopo il 26 aprile 2022 dai circa cinquanta Paesi che sostengono attivamente l’Ucraina, è stato nel complesso ripulito dai dilemmi morali che hanno accompagnato la Guerra Fredda e che in parte sono persistiti anche dopo.

La situazione contemporanea può essere considerata come una guerra civile globale a bassa intensità (GCW⁻¹)⁹ in cui, a prescindere dalle linee di demarcazione, l’UE si trova sempre dalla stessa parte di una barricata a volte violenta definita da un confronto dissimmetrico tra valori (etici) e comandi (moralì). Dall’altra parte, Xi, Putin, Khamenei, Kim e Orban non sono certo intercambiabili, ma esiste una linea del fronte, leggermente ondulata e non priva di “zone d’ombra”, ma fondamentale.

Per coloro che sono spaventati dall’idea di una politica estera europea coerente, sia perché si aggrappano all’idea del proprio Stato nazionale come “grande potenza” in grado di agire da solo, sia perché, nella tradizione della neutralità internazionale, temono qualsiasi posizione di rilievo dell’Europa nel mondo, qualcosa sta cambiando. Ciò è dovuto senza dubbio al fatto che la posta in gioco si è fatta più chiara, consentendo di identificare con pochi dubbi i due principali attori della partita in corso: gli Stati Uniti e la Cina, che hanno recentemente dimostrato, ciascuno a modo suo, cosa potrebbe accadere se venissero lasciati agire senza un contrappeso. Diventa quindi difficile non augurarsi, anche se a malincuore, che l’attore europeo mostri una massa e una potenza paragonabili. Se i leader dell’UE affermano che la Cina rappresenta un pericolo globale per l’Europa, non è solo perché è una minaccia in tre aree essenziali: il rispetto delle regole commerciali, i diritti umani e il diritto internazionale. È soprattutto perché questi tre elementi formano un sistema. Non è l’efficienza economica del sistema produttivo cinese a costituire un problema: basti pensare al Giappone degli anni 1970-1990 o alla Corea del Sud degli anni 1990-2010, la cui notevole produttività in alcuni settori è stata comunque metabolizzata in modo accettabile dai suoi concor-

⁹ Cfr. J. LÉVY, *op. ult. cit.*

renti, soprattutto europei. Nel caso della Cina, ci troviamo di fronte a un legame indiscutibile tra l'assimilazione forzata degli Uiguri e lo sfruttamento della loro manodopera, o, a prescindere dalla retorica ufficiale sul "mercato", alla definitiva sudditanza dei dirigenti d'impresa nei confronti della *leadership* del partito, o ai tentativi sempre più visibili, in Africa o nell'Asia meridionale e sudorientale, di trasformare gli aiuti economici in un potere geopolitico senza scrupoli. E, naturalmente, la minaccia diretta all'esistenza di società vicine che hanno la sfortuna di voler rimanere o diventare repubbliche democratiche, come Taiwan e Hong Kong. A meno che non si verifichi un cambio di regime in Cina, per ora improbabile, l'UE dovrà presentare una risposta coerente che comprenda le relazioni commerciali, la lotta politica e la componente militare.

Per affrontare queste sfide è necessaria una componente statale basata sui valori universalizzabili che la propria società le chiede di promuovere e, se necessario, sui mezzi adeguati per difenderli. È in Europa che questa combinazione di "idealismo" e "potenza" ha maggiori probabilità di funzionare. L'altro polo in questa direzione sono gli Stati Uniti, ma possiamo vedere quanto siano fragili quando si tratta di politica estera, come le gravi conseguenze dell'invasione dell'Iraq del 2003 e il pericoloso sbandamento del mandato di Donald Trump (2016-2020). La società americana porta ancora le profonde cicatrici del suo passato coloniale e imperiale ed è più che mai influenzata da forti movimenti di opposizione che ne offuscano i messaggi. La forza dell'Europa risiede nel fatto che non ha mai violato i propri valori, il che le permette di affermarli, con modestia ma senza riserve. Per tutte queste ragioni, che si tratti di Repubblica, democrazia, pace o sviluppo, la giustizia spaziale globale trova nell'Unione Europea un difensore convinto e determinato.

5. *Considerazioni conclusive*

Le risposte alle domande poste sono positive in tutti e quattro i casi. Si potrebbe addirittura affermare che l'Unione europea si trova in una posizione migliore rispetto agli Stati membri per affrontare le questioni della giustizia spaziale in modo pertinente, e che lo sta già facendo in misura significativa. Questa è una buona notizia per i cittadini europei, che sono sempre più consapevoli e impegnati su questo tema e saranno in grado di esprimere meglio le loro aspettative.

Where to Look for Spatial Justice in Europe? One Answer in Four Questions

Jacques Lévy

Abstract: Di norma, la nozione di “giustizia spaziale” non viene associata all’entità “Unione europea”. L’ipotesi che qui si adotta è che l’apparente mancanza di corrispondenza tra queste due realtà sia dovuta al fatto che non stiamo cercando la giustizia spaziale nel posto giusto. Le quattro domande che vengono poste in questo scritto hanno lo scopo di chiarire cosa stiamo cercando e quindi di darci maggiori possibilità di trovarlo.

Abstract: Most of the time, the notion of ‘spatial justice’ is not associated with the entity ‘European Union’. The hypothesis adopted here is that the apparent lack of correspondence between these two realities is due to the fact that we are not looking for spatial justice in the right place. The four questions asked in this text are intended to clarify what we are looking for and thus give us a better chance of finding it.

Parole chiave: Giustizia spaziale, Unione europea, governo europeo, Stato europeo

Keywords: Spatial justice, European Union, European government, European state