

Giuseppe Testolin

L'UNIONE EUROPEA IN BILICO





GIUSEPPE TESTOLIN*

L'UNIONE EUROPEA IN BILICO TRANUOVO PATTO E NUOVE POLITICHE O INEVITABILE DECLINO

I problemi che l'Unione Europea deve oggi affrontare con un cambio di passo sono storicamente legati a due principali fallimenti. E' fallito lo sviluppo politico istituzionale, come conseguenza della bocciatura nel 2005 della Costituzione, sostituita dal politicamente debole Trattato di Lisbona 2007; ciò ha finito per riconfermare il carattere intergovernativo di un'Unione sempre più spesso spaccata tra Stati con interessi e punti di vista divergenti. Il secondo fallimento riguarda le politiche economiche e le politiche di coesione; un fallimento reso esplosivo da diversi fattori: l'acquiescenza alla "legge del mercato" e alla finanza speculativa, che mirano alla crescita dei capitali a scapito del lavoro e dei diritti; la rigidità dei parametri monetari; le scelte dell'austerità durante la Grande Crisi che ha coinvolto l'Europa dal 2008 al 2014; la scarsa consistenza anche in termini di risorse delle politiche di coesione tra Stati e delle politiche di coesione sociale.

L'alternativa ad un radicale cambio di passo è un inevitabile declino, se non addirittura un'implosione. Non dimentichiamo ciò che la storia insegna: una conquista, un progresso, un percorso, addirittura una civiltà non sono irreversibili e possono in qualsiasi momento andare perduti.

Dopo questa premessa, focalizziamo l'attenzione su quattro temi fondamentali, che hanno mostrato negli anni gravi criticità e che per questo richiedono un radicale ripensamento dell'Unione Europea, delle sue istituzioni, delle sue politiche: 1° il difetto di democrazia; 2° le politiche economiche e la coesione tra Stati; 3° la coesione sociale, con particolare riguardo alle politiche del lavoro; 4° la politica estera, col tema collegato e divenuto esplosivo dell'immigrazione.

Un difetto di democrazia da colmare

Nel 1950 la Comunità Europea Carbone e Acciaio, lontana radice dell'odierna Unione Europea, era stata pensata da Jean Monnet come collaborazione tra Stati dell'Europa Occidentale, non certo tra popoli: troppo vicina nel tempo era la memoria della Guerra Civile che per trent'anni aveva insanguinato l'Europa lasciando sul campo milioni di morti, odi, voglia di vendetta, rivalità. Nel fare proprio questo progetto, i quattro principali politici che nel 1951 avviarono il percorso europeo col Trattato di Parigi – Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Paul Henri Spaak – guardarono anzitutto all'opportunità di un comune sviluppo economico e al disinnescamento di nuovi conflitti che esso offriva. Solo così trovarono l'avallo dei popoli. L'alternativa proposta da Altiero Spinelli di organismi europei sovranazionali, in

* Docente di Filosofia e Storia e collaboratore dell'Istituto Rezzara.



grado di federare le diverse nazionalità e di superare l'equivalenza tra Stato e nazione, non trovò seguito. Il percorso avviato fu perciò una collaborazione tra governi e la forma istituzionale fu quella intergovernativa, con decisioni all'unanimità in grado di garantire gli Stati più piccoli ma anche i più grandi da maggioranze pilotate. Questo sistema istituzionale fu confermato dal Trattato di Roma del 1957, per cui caratterizzò anche la Comunità Economica Europea CEE, nata da questo trattato.

Solo nel 1979 i cittadini degli Stati aderenti alla Comunità Economica poterono eleggere a suffragio universale un Parlamento in grado di rappresentarli come cittadini europei. Ma questo Parlamento, eletto ogni cinque anni, non avrà mai il potere di iniziativa legislativa. Contribuirà nel tempo alla definizione delle leggi ("direttive"), che però sono preparate dalla Commissione e approvate dal Consiglio; solo a questo punto il Parlamento può intervenire per proporre modifiche da concordare col Consiglio.

Il tentativo di fondare un'Europa politica, dotata di istituzioni elettive democratiche, partì negli anni ottanta su spinta franco-tedesca di Valéry Giscard d'Estaing ed Helmut Schmidt prima, di François Mitterrand ed Helmut Kohl dopo; costoro avviarono i percorsi politico e monetario, che sarebbero dovuti sfociare nell'"Unione" e nell'"euro". Il percorso politico si concretizzò nel 2000 e portò alla preparazione di una Costituzione, firmata a Roma nel 2004 dai Capi di Stato e di Governo, ma affossata nel 2005 dai referendum popolari in Francia e Olanda. Così la democrazia dell'Unione Europea è rimasta monca.

Questo fallimento è stato accentuato dall'affrettato ingresso dei Paesi dell'est in un'Unione dove le istituzioni decisive sono rimaste intergovernative (Consiglio europeo e Consiglio della UE) o di nomina intergovernativa (Commissione), rappresentando in tal modo gli Stati membri, anziché l'insieme dei cittadini attraverso i loro eletti, come richiederebbe la democrazia. Si aggiunga l'unanimità prevista nelle votazioni del Consiglio riguardanti i temi della sicurezza e delle frontiere, degli affari esteri, del fisco, delle politiche economico-monetarie. Proprio questo carattere intergovernativo dell'Unione Europea ha dato luogo sempre più spesso a scontri tra governi di quella che dovrebbe essere invece un'Unione: alcuni di questi scontri hanno messo in evidenza la mancanza di percorso storico comune dei nuovi entrati con coloro che storicamente all'Unione avevano dato avvio. Ma non sono mancate forti divergenze anche tra questi ultimi, divergenze che hanno rivelato la scarsa solidarietà tra Stati, il rifiuto a sviluppare la politica estera dell'UE prevista dall'Atto Unico Europeo del 1986, le posizioni fortemente divisive tra governi nei momenti di crisi straordinarie che richiederebbero posizioni comuni e condivisione dei rischi. Ciò ha finito per tenere in stallo decisioni importanti per la coesione dell'Unione, come quelle sull'immigrazione e sulla redistribuzione dei profughi, sull'elusione fiscale, sull'incremento del bilancio comunitario e, di recente - primavera 2020, epoca di pandemia da coronavirus - sulla sospensione del parametro deficit/Pil, sulla possibilità di intervenire con aiuti di Stato per superare la crisi delle aziende, sulle condizionalità del MES, sull'emissione di titoli europei di debito garantiti in solido da tutti gli Stati dell'UE.



Il difetto di democrazia è bene evidenziato anche dal ruolo chiave che svolgono in molte decisioni le lobby: si tratta di gruppi, soprattutto economico-finanziari come grandi banche, multinazionali, fondi d'investimento, associazioni “private”, industriali, agrari ecc., che fanno pressione su istituzioni, burocrati, politici europei per ottenere decisioni vantaggiose [nel 2017 erano accreditati presso le istituzioni europee 2.600 gruppi per un totale di 30.000 lobbisti]. L'esempio più recente di lobbying lo fornisce lo scontro tra Parlamento e Consiglio sull'uso dei fondi del bilancio 2021-2027 destinati alla Politica Agricola Comune, circa un terzo dell'intero bilancio europeo. Il Parlamento nel 2020 faceva tre importanti proposte: rivedere l'attribuzione dei fondi che nei precedenti bilanci erano dati solo in base agli ettari di produzione, fissando invece un tetto massimo così da assegnare più risorse alle piccole aziende; indirizzare una parte importante dei fondi alle aziende che sviluppano agricoltura e allevamenti “verdi” e biodiversità; introdurre una “condizionalità sociale” che neghi i fondi europei alle aziende che violano i diritti dei lavoratori. Su tutte e tre le tematiche l'opposizione di alcuni governi ha portato ad un compromesso mediato al ribasso dalla Commissione; un compromesso decisamente favorevole ai grandi produttori in agricoltura e nell'allevamento, ai colossi dell'agrobusiness, alle industrie delle carni, tutti ben rappresentati da lobbisti accasati a Bruxelles. E così il ruolo del Parlamento è ancora più azzoppato.

Un'ulteriore anomalia è data dalla piena indipendenza della Banca Centrale Europea, una volta che il Consiglio europeo ne ha nominato il Comitato esecutivo. Durante gli otto anni in cui resta in carica, il Comitato si confronta con i governatori delle banche centrali nazionali, ma non risponde a nessuno del proprio operato, che per statuto ha come unico obiettivo la stabilità dei prezzi collegata ad un euro forte, non lo sviluppo economico né tanto meno la piena occupazione, come previsto invece per la statunitense Federal Reserve. Quanto sopra può spiegare, ad esempio, perché nell'agosto 2007 il presidente BCE Jean-Claude Trichet mise mano al portafoglio buttando sul mercato 94,8 miliardi di euro per salvare dalla crisi finanziaria la francese BNP Paribas, ma non mosse un dito quando la crisi colpì le banche e i bilanci pubblici degli “sfigati” Irlanda, Spagna, Portogallo, Grecia, Italia, così mostrando anche la mancanza d'imparzialità nella condotta delle politiche monetarie e l'indifferenza sui temi dello sviluppo economico e della piena occupazione per l'intera eurozona. In quegli anni di grave crisi economica le politiche monetarie della BCE portarono alla deflazione – proibita da Maastricht – e protrassero la crisi e gli alti tassi di disoccupazione. Ma a nessuno fu chiesto di rispondere del grave danno, il che testimonia di un'Europa “unita” solo nell'appellativo.

Quest'ultima situazione porta a riflettere sul fatto che l'integrazione europea, nata da carbone e acciaio e cresciuta come mercato comune, si è sempre più infilata nel vicolo cieco dei soli interessi economici, interessi oggi rappresentati soprattutto da singoli Stati del centro-nord e dell'est, dalla grande finanza, dalle banche, dalle multinazionali: quasi un'Europa delle lobby e delle oligarchie economico-finanziarie contro un'Europa dei popoli. Non è questa una novità, ma una caratteristica delle democrazie che hanno sposato acriticamente il sistema capitalistico, il libero mercato, la globalizzazione di produzione e finanza, il tutto senza regole. Si leggano



in proposito le seguenti affermazioni di due grandi presidenti statunitensi a un secolo di distanza una dall'altra: "Le istituzioni bancarie sono più pericolose per le nostre libertà di un esercito in armi" (Thomas Jefferson, 1804); "Una grande nazione industriale è controllata dal suo sistema creditizio. Il nostro sistema di credito è concentrato. Perciò la crescita della nazione e tutte le nostre attività sono nelle mani di pochi uomini [...]. Noi siamo giunti a essere uno dei governi peggio guidati, uno dei più completamente controllati e dominati del mondo civile: non più un governo della libera opinione, non più un governo della convinzione e del voto della maggioranza, ma un governo dell'opinione e del dispotismo di un piccolo gruppo di uomini in posizione dominante" (Woodrow Wilson, 1916). Caratteristica peggiorata, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, dalla *deregulation* del mercato globale e dallo sviluppo delle banche d'affari e della finanza speculativa; nella UE dal difetto di democrazia delle istituzioni e dal peso crescente delle lobby. Non solo gli Stati sono impotenti di fronte a queste oligarchie, ma sono esse a condizionare gli Stati. Come non ricordare il potere dello spread sui governi *Berlusconi* e *Monti* nel 2011? E così il voto dei cittadini è privato di efficacia e la democrazia muore, come bene evidenziano le riflessioni dello storico Massimo Salvadori: "Ormai uno dei primi atti che "legittima" o meno la formazione di un governo è la sua "quotazione in borsa", vale a dire l'espressione del gradimento o non gradimento da parte della finanza internazionale. In tutto ciò sta la sostanza prima dello svuotamento della sovranità degli Stati nazionali liberaldemocratici, i quali sono largamente ridotti da Stati sovrani a "Stati amministrativi", ovvero a organi regionali dell'ordine economico, politico e civile conforme alle esigenze delle oligarchie del potere mondiale" (*Massimo L. Salvadori, Riflessioni sulla crisi dei sistemi democratici. Prolusione all'Accademia delle scienze, 2004*).

Una tale situazione va contrastata con un nuovo patto europeo, che attribuisca al solo Parlamento i poteri legislativo e di bilancio, che garantisca alle elezioni la scelta da parte dei cittadini dei rappresentanti e non solo della lista (come in Italia), che vieti le candidature multiple. Serve poi un controllo dell'attività di lobbying, consentendo ai lobbisti incontri solo periodici e pubblici con commissari e funzionari della UE e il divieto assoluto per costoro delle "porte girevoli" a fine mandato, per cui diventano lobbisti. La nuova Unione Europea sarà così in grado di porre sotto controllo il potere dispotico delle oligarchie economico-finanziarie, ricordando che la democrazia liberale è nata in Europa come regole e argini eretti a difesa delle libertà dell'individuo contro il potere dispotico dei privilegi feudali e dello Stato moderno. Servono anche una drastica riduzione della burocrazia e la semplificazione normativa.

Per garantire la democrazia interna all'Unione Europea, tutti gli Stati aderenti dovranno garantire la separazione classica dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) e la totale indipendenza dei mezzi di informazione.

Riflessioni sulle politiche monetarie e neoliberaliste dell'Unione Europea

La storia recente della Grande Crisi economica globale, scoppiata negli Stati Uniti nel 2007 ed estesi nel 2008 ai Paesi dell'Unione Europea, ha mostrato chiaramente



come la testarda politica dei parametri, previsti dal Trattato di Maastricht del 1992, sia stata negativa per l'eurozona e, in particolare, per i Paesi dell'area mediterranea. Infatti i parametri relativi a debito e deficit erano stati fissati nella fase espansiva dell'economia, giusto il momento in cui il prodotto interno lordo cresceva – fatta eccezione per qualche annata negativa – e con esso le entrate fiscali, consentendo ad uno Stato virtuoso di ridurre il deficit e di rientrare dal debito senza provocare rallentamenti nella propria economia. Anche i parametri dell'inflazione avevano una ragione: alcuni Stati presentavano un'inflazione così elevata, che avrebbe minato la stabilità della moneta unica [NOTA. Il deficit di bilancio dell'Italia negli anni '80 viaggiava sopra il 10% annuo e il rapporto debito/Pil esplodeva dal 58% del 1980 al 105% del 1992, nonostante la crescita del prodotto interno lordo e delle entrate fiscali; da qui la fama dell'Italia cicala spendacciona. L'inflazione media era del 10,7%, scesa nel 1992 al 4,9%]. Ma se la crisi scoppiata nel 2007 finì per protrarsi nell'eurozona fino al 2014 e se l'inflazione divenne negativa (deflazione), quali politiche si sarebbero dovute adottare? Rigoroso rispetto dei parametri, cioè lotta all'inflazione, rientro dal debito, politiche di austerità, come imposto da Germania (*Merkel*), Francia (*Sarkozy*), Paesi del Nord, Commissione (*Barroso*), BCE (*Trichet/Draghi*), FMI (*Lagarde*), spingendo ancor più in recessione i Paesi deboli e lasciando esplodere i tassi d'interesse dei titoli del loro debito? O revisione temporanea dei parametri di Maastricht adeguandoli alla nuova realtà e adozione di politiche espansive in grado di bloccare la speculazione finanziaria, contenere la recessione, stimolare la ripresa, come fecero il Giappone nel 2006, la Federal Reserve e la Banca d'Inghilterra nel 2008? Lo scontro tra le due linee durò sette anni, con netta vittoria dei rigoristi (si veda nel 2012 la firma del Patto di Bilancio), sconfitti però a gennaio 2015, quando la BCE (*Draghi*) ha lanciato l'alleggerimento quantitativo (*quantitative easing*) sui titoli del debito pubblico degli Stati. Benchè, in base alle norme europee, la BCE possa acquistare i titoli solo sul mercato secondario, i tassi d'interesse, anche degli Stati più indebitati, sono subito crollati e l'economia è ripartita in tutta l'eurozona, fatta eccezione per la Grecia. Ma un simile intervento ad inizio crisi avrebbe reso più difficile ai neoliberisti imporre ai Paesi in difficoltà la ricetta “lacrime e sangue” e agli avvoltoi (Paesi anche dell'Unione, multinazionali, fondi speculativi) fagocitare interi pezzi pregiati delle economie di questi Paesi: dalla distribuzione commerciale a porti e aeroporti, dalle industrie più interessanti ai beni primari come l'acqua, dalle reti di comunicazione alle produzioni agricole di valore. I Paesi a economia più debole sono diventati mercati di assorbimento e fornitori di componenti a basso prezzo.

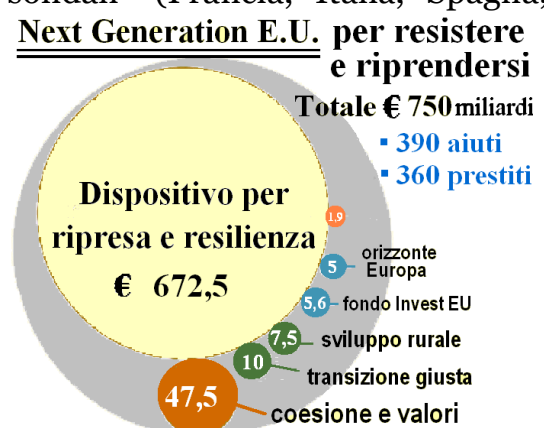
Un altro tema economico dirompente riguarda l'elusione fiscale. Per una miopia il Trattato di Maastricht non ha considerato che la moneta unica e la libera circolazione dei capitali richiedono regole fiscali comuni, per evitare che qualche Stato dell'Unione diventi un “paradiso fiscale”, dove multinazionali, giganti del web, banche, studi professionali, aziende spostano i loro profitti usufruendo di una tassazione ridotta o addirittura “personalizzata” segreta. Il che è effettivamente avvenuto e una direttiva antielusione, prevista nel 2012 dal Fiscal Compact, nel 2021 è ancora in stallo, osteggiata dagli Stati che dall'elusione traggono vantaggio, in



primis la “frugale” Olanda. Uno studio recente rivela che nel 2018 sono stati spostati nei “paradisi fiscali” dell’Unione - nell’ordine Lussemburgo, Irlanda, Olanda, Belgio, Cipro, Malta e anche qualche Paese dell’est – 27 miliardi di euro realizzati in Italia, 40 in Francia e 71 in Germania. E anche questi sgambetti la dicono lunga sulla mancanza di solidarietà tra Paesi di un’Europa, che troppo spesso si dice “Unione” a parole, ma che nei fatti non lo è proprio.

Va infine ricordato che il coordinamento delle politiche economiche e i parametri servivano a realizzare due obiettivi: la moneta unica e un’economia il più possibile equilibrata tra i Paesi dell’Unione. A trent’anni da Maastricht il fallimento del secondo obiettivo è evidente. Né è stata d’aiuto l’affrettata apertura dell’Unione agli Stati dell’ex-blocco sovietico: essa non ha generato solo problemi politici, ma ha pure favorito l’aumento degli squilibri tra Stati della precedente Unione, dal momento che importanti industrie, multinazionali, fondi speculativi proprietari hanno chiuso aziende sane negli Stati UE storici per delocalizzare le produzioni nei nuovi arrivati, sfruttando i bassi salari per aumentare i profitti. Il vantaggio del “libero mercato senza regole” è stato ancora una volta tutto per i più forti e per i detentori del capitale. Un nuovo patto europeo è chiamato a riscrivere le politiche economiche dell’Unione, rendendole più consone alla situazione economica generale e più attente alla coesione e ad uno sviluppo equilibrato. Il ripensamento deve avere tre obiettivi, dal primo dei quali discendono a cascata il secondo ed il terzo.

1° obiettivo: sottrazione delle scelte economiche alle oligarchie economico-finanziarie, i cosiddetti “mercati”, soprattutto nei periodi di crisi o di crescita debole. Per questo, considerati gli errori del recente passato, il nuovo patto dovrebbe fissare parametri e politiche monetarie flessibili in base all’andamento dell’economia (espansione, rallentamento, crisi, ripresa); ciò è quanto l’Unione ha fatto nel 2020 – sospendendo il parametro del deficit - per arginare la crisi generata dalla pandemia da covid-19. Per la stessa ragione il Consiglio europeo, dopo duri scontri tra “frugali” (Germania, Olanda, Austria e Finlandia) e “solidali” (Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Belgio, Lussemburgo, Grecia, Slovenia), ha approvato una solidarietà finanziaria senza condizionalità: si tratta di un piano da 750 miliardi (*Recovery Fund / Next Generation E.U.*), da spendere entro il 2026, in parte prestiti e in parte aiuti a fondo perduto agli Stati più in difficoltà, finanziati con l’emissione di eurobond; una solidarietà finanziaria senza imposizione di particolari condizioni, come era invece avvenuto in occasione del Meccanismo di Stabilità MES, che pure non concedeva aiuti ma solo prestiti da restituire. Un’altra proposta potrebbe essere di consentire in certi settori l’economia mista, superando i gravi limiti mostrati in questi anni dalle politiche neoliberiste che escludono lo Stato dall’economia, lasciata in balia del capitale privato e della finanza speculativa. Un passo temporaneo in questa direzione è stato fatto





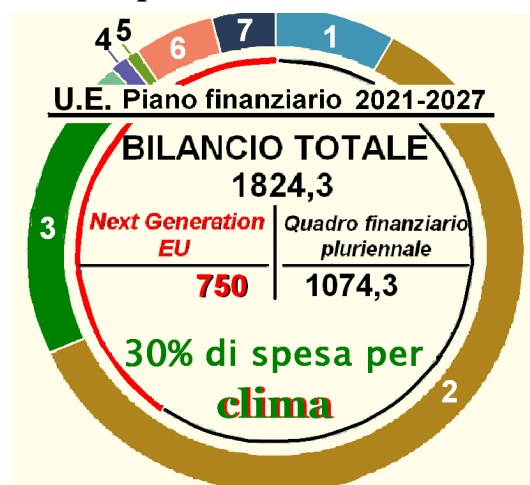
dall'Unione Europea in questi tempi di pandemia da covid-19, con la sospensione del divieto degli aiuti di Stato, che può così intervenire per coprire le perdite dovute a blocco delle attività e per incentivare la ripresa. Per realizzare questo, e più in generale l'economia mista, non si può prescindere dall'emissione straordinaria di moneta da parte della BCE per acquistare titoli del debito pubblico degli Stati in difficoltà finanziaria (*quantitative easing*), concordando però con gli stessi il tasso massimo di interesse oltre il quale intervenire direttamente sul mercato primario, così bloccando in modo immediato la speculazione dello spread.

2° obiettivo: massima attenzione alla coesione, puntando allo sviluppo equilibrato tra Stati e tra regioni. Per questo non sono più rinviabili norme che blocchino l'elusione fiscale, vietando agli Stati dell'Unione le "tassazioni personalizzate" e obbligando multinazionali, banche, aziende, studi professionali, singoli contribuenti a dichiarare i profitti dove sono realizzati e non dove viene posta la sede legale. E poiché le decisioni in tema fiscale richiedono l'unanimità, l'unica strada percorribile sembra essere quella di decisioni unilaterali degli Stati sgambettati, che facciano esplodere il bubbone. Collegato a questo tema è un deciso sostegno europeo alla proposta di una tassa globale minima sui profitti delle multinazionali: ma non una tassa troppo bassa, com'è il 15% approvato dal G20 di Roma 2021. Devono anche essere previsti interventi più incisivi per ridurre i surplus della bilancia commerciale tra Paesi dell'Unione, visto che dal 2007 la Germania ha continuato a sfiorare senza conseguenze il limite fissato al 6%. Il tema della coesione richiede pure un forte incremento del bilancio europeo e un controllo di sostanza sull'utilizzo dei fondi, essendo evidente che l'attuale 1% del Pil e l'aumento delle scartoffie burocratiche hanno dato scarsi risultati. L'incremento dei fondi può essere frutto di congrue tasse doganali punitive sulle merci prodotte in Paesi non democratici e/o in spregio ai beni comuni e inquinando e/o dove bassi salari e scarse tutele consentono lo sfruttamento dei lavoratori. Vanno anche regolamentate le delocalizzazioni di aziende all'interno della UE, delocalizzazioni fatte per sfruttare i bassi salari dei Paesi dell'est.

3° obiettivo: far ripartire i temi dell'effettiva uguaglianza dei diritti, della giustizia sociale e delle uguali opportunità di vita tra cittadini attraverso lo Stato sociale e politiche per l'occupazione e di contrasto allo sfruttamento dei lavoratori, proprio il contrario di quanto fatto durante la Grande Crisi, quando gli Stati in difficoltà sono stati costretti da Troika e Commissione a rientrare nei parametri tagliando la spesa pubblica per sanità, istruzione e servizi pubblici, ma non per spese militari, a privatizzare beni comuni, a ridurre tutele e salari dei lavoratori, e ben poco a tagliare le spese inutili e contrastare l'evasione fiscale.



Servono poi regole rigide nei contenuti e nei tempi per passare ad un'economia sostenibile che rispetti il pianeta, a partire dall'obiettivo prioritario di una drastica riduzione delle emissioni di CO₂ in atmosfera. L'accesso ai fondi europei dev'essere legato a condizionalità che impongano sempre un percorso verso l'economia "verde": lo stop alle centrali a carbone; innovazioni, produzioni, merci e trasporti liberi da carbone, petrolio e gas; riduzione delle emissioni in atmosfera di particolato e di ossidi di azoto. Inoltre, l'economia "verde" in termini di ricerca e investimenti va finanziata con una parte significativa del bilancio europeo. In questa direzione un passo piccolo, ma importante se si considera la novità, è stato avviato dalla Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen, con i programmi "Next Generation" e "Green Economy", previsti dal Piano finanziario 2021-2027, che impone l'utilizzo del 30% dei fondi per contrastare i cambiamenti climatici. "Giustizia ambientale" e "giustizia sociale" sono oggi le due priorità.



Il fallimento della coesione sociale

Si è detto del fallimento della coesione tra Stati. Ma anche la coesione sociale è stata un fallimento, come evidenziato sopra nel terzo obiettivo. Si tratta di due aspetti molto diversi per contenuto, ma che mettono entrambi in discussione la decantata prospettiva storica di un'Europa unita, un'unione tra Stati ma anche un'unione tra cittadini che in teoria dovrebbero possedere gli stessi diritti di cittadinanza in tutti i Paesi dell'Unione. Ricordiamo ancora una volta la Carta di Nizza 2000 che elenca questi diritti e che nel Preambolo recita: "L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà [...]. Essa pone la persona al centro della sua azione".

Fatti propri dal Trattato di Lisbona 2007, con lo scoppio della Grande Crisi questi diritti in molti Stati si sono ridotti, spesso a causa dell'asimmetria tra politiche di salvataggio delle banche e politiche di austerità. Così, su indicazione delle stesse istituzioni dell'Unione Europea, i costi di una crisi generata dalle speculazioni immobiliare e finanziaria sono stati scaricati proprio sulle fasce più deboli della popolazione, colpite da un forte incremento della disoccupazione, da tagli alle spese sociali per istruzione, sanità, pensioni, dall'aumento della forbice tra ricchi e poveri. Esattamente il contrario del "porre la persona al centro della sua azione", garantendo a tutti pari opportunità di vita.

In Grecia i tagli di bilancio alla sanità, imposti dalla troika (Commissione, Consiglio, BCE, Fondo Monetario) in cambio di aiuti, hanno messo in discussione per i meno ricchi il diritto alla salute. In Italia la carenza di personale medico e infermieristico e le attese dai tempi biblici per visite e controlli nel Servizio Sanitario Nazionale sono esplose durante la pandemia da covid-19, ma i tagli duravano da anni: scarsità di



borse di studio per medici specializzandi, riduzione del personale infermieristico e dei posti letto negli ospedali, riduzione dei medici di base. Un dato per tutti: nel 2019 l'Italia si collocava al 10° posto tra gli Stati dell'Unione per spesa sanitaria pubblica, il 6,5% del Pil, ben al di sotto del 9,9% della Germania e del 9,4% della Francia. Eppure i bilanci di Germania e Francia non sono certo in profondo rosso come quello dell'Italia: ciò significa che un governo nazionale e governi regionali "seri" dovrebbero accrescere i fondi per la sanità pubblica e tagliare piuttosto le spese inutili.

Durante la Grande Crisi la disoccupazione si è impennata: Grecia 24,6%, Portogallo 22%, Spagna 21,6%, Cipro 15,1%, tutti Paesi sotto la cura della troika [percentuali di settembre 2015]. In molti Stati i salari sono diventati da fame: in Portogallo buona parte dei nuovi assunti, anche laureati, ha preso il salario minimo di € 505; in Italia per i giovani è andata solo un po' meglio. Addirittura la troika ha spinto i Paesi dell'Unione, particolarmente quelli dell'area euro, ad adottare legislazioni che favorissero la flessibilità del lavoro, in definitiva la sua precarietà: apprendistati, stages e contratti a progetto senza sbocco, lavoro interinale, falsi lavori autonomi per aggirare il versamento di contributi, false cooperative su cui scaricare assunzioni temporanee, riduzione e monetizzazione delle tutele... Si tratta di una violazione sistematica del diritto al lavoro e ad un equo salario, presupposti per pari opportunità di vita e, quindi, condizione per un'effettiva libertà dei cittadini e perché i giovani possano progettare il proprio futuro. Di queste pessime politiche del lavoro l'Italia è un esempio col "Job's Act" del governo *Renzi*, legge dal nome inglese per deviare l'attenzione dell'opinione pubblica dal suo reale contenuto.

Se dunque la strada dei diritti di cittadinanza è ben tracciata nella Carta di Nizza, il percorso effettivo delle politiche dell'UE e dei singoli Stati membri è stato tutto in salita, anzi negli ultimi anni è tornato indietro. E ciò dipende dagli stessi trattati. Come bene evidenzia Luciano Gallino: "L'espressione "piena occupazione" ricorre una sola volta nei Trattati [Maastricht e Lisbona], ma non già come scopo primario dell'Unione, bensì come augurabile esito della liberalizzazione degli scambi di prodotti, servizi e lavoratori che essi propugnano. Per contro, il termine "concorrenza" ricorre nei due testi almeno una trentina di volte" (*L.Gallino, Il denaro, il debito e la doppia crisi*, p.80).

Allora anche sul tema dei diritti serve un nuovo patto. Questo dovrebbe introdurre il lavoro come elemento chiave delle politiche economiche dei Paesi aderenti, collegando lo sviluppo con la creazione di lavoro, la riduzione del suo sfruttamento, la dignità dei lavoratori. Concretamente, dovrebbe essere introdotto un parametro relativo al tasso massimo di disoccupazione, dovrebbe essere previsto il salario minimo europeo rapportato in ogni Paese al costo della vita, l'orario di lavoro settimanale dovrebbe tornare alle famose 40 ore o giù di lì. Altri parametri sociali, cofinanziati dall'Unione, dovrebbero riguardare la percentuale di spesa pubblica/Pil per la sanità e per l'istruzione. Anche altri fondamentali diritti sociali andranno non solo tutelati, ma promossi con fondi sociali diretti europei, come, ad esempio, già avviene con i fondi destinati a finanziare le borse di studio per gli scambi all'estero degli studenti [progetti *Erasmus*, *Comenio*] e con i fondi per combattere la povertà,



questi ultimi tuttavia troppo modesti. Un significativo esempio di intervento sociale dell'Unione Europea è avvenuto in occasione della pandemia da covid-19, quando la Commissione ha provveduto a contrattare con le case produttrici la fornitura dei vaccini per garantirli a tutti i cittadini dell'Unione.

Ancora, il nuovo patto dovrà fare proprie con regole vincolanti e pesanti sanzioni (come una forte carbon tax o il boicottaggio delle merci prodotte e trasportate in spregio all'ambiente) la difesa dell'ecosistema e la "transizione verde". Ma regole e sanzioni dovranno diventare più stringenti, immediate e dure anche per quei Paesi e per quelle aziende che la transizione ecologica la lasciano nel cassetto, accontentandosi di comprare a buon prezzo il diritto di emettere CO₂, anziché procedere con un programma vincolante di decarbonizzazione. Per questo la nuova Europa dovrà sposare il principio di responsabilità ("Agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra") e il principio di prudenza ("Nelle cose di un certo ordine di grandezza, caratterizzate da un potenziale apocalittico, si deve attribuire alla previsione di sventura un peso maggiore che non alla previsione di salvezza") (*citazioni tratte da Hans Jonas, Il principio responsabilità, Einaudi Torino 1993², p.16 e p.53*).

La mancanza di una politica estera europea e le ondate migratorie

L'Atto Unico 1986 impegnava gli Stati a collaborare in politica estera. Il Trattato di Maastricht 1992 aveva previsto di più: l'avvio di una politica estera comune, creando l'Alto Rappresentante e un esercito europeo. Nei fatti questa politica estera non è mai decollata e ciò si è visto chiaramente durante le vicende che hanno sconvolto Medio Oriente e Nord Africa negli ultimi trent'anni, vicende alla base delle ondate migratorie che premono alle frontiere del sud Europa. Negli anni più recenti, proprio il problema migranti ha favorito la nascita di partiti "identitari": il termine si riferisce all'"identità nazionale" ed è sostituibile con "sovranisti", quando non addirittura "nazionalisti". Ma nei Paesi coinvolti dalle ondate migratorie si è assistito anche ad un antieuropeismo popolare: si tratta in questo secondo caso di critica alla scelta dell'Unione Europea di lasciare il problema migranti in carico ai Paesi del confine meridionale; ma questo antieuropeismo, a partire dalla Grande Crisi, è cresciuto anche a causa delle scelte che hanno portato alle politiche dell'austerità, all'indifferenza sul problema delle delocalizzazioni, alla perdita di lavoro e salario nel nome del libero mercato. Tacciata di populismo, la posizione critica di molta gente, non avendo trovato risposte, si è trasformata in euroscetticismo.

Ma partiamo anzitutto dalla constatazione che le emigrazioni nella storia moderna e contemporanea non sono fenomeni naturali: esse sono generate da precise cause di natura umana. L'entità di tali cause può trasformare le emigrazioni in emergenza e tale è oggi il fenomeno per l'Europa, anche se i dati dicono che le migrazioni più consistenti sono altrove nel mondo. Distinguiamo dunque la soluzione dell'emergenza dalla rimozione delle cause che l'hanno generata.

Sgombriamo innanzitutto il campo da equivoci. Il Paese in cui uno "nasce", anche se è figlio di stranieri, è per definizione la sua "nazione" (e sarebbe bene che non solo



l'etimologia, ma anche il diritto ne prendesse atto). Uno straniero poi può aver acquisito in base alla legge la nazionalità dello Stato in cui è emigrato e a quel punto non è più uno straniero. I migranti che fuggono da guerre, persecuzioni, privazione delle fondamentali libertà sono profughi e il loro diritto d'asilo è riconosciuto dalla *Costituzione Italiana* (art.10), dalla *Carta di Nizza* dell'Unione Europea, dalle *Convenzioni internazionali* sottoscritte da tutti gli Stati europei. L'emergenza di cui parliamo riguarda dunque esclusivamente l'onda d'arrivo dei nuovi migranti, tra i quali ai profughi va garantito il diritto di asilo. Ma a tutti vanno garantiti i diritti umani e la dignità della persona, a prescindere dalla nazionalità, diritti violati da fossati, recinzioni, muri.

Di fronte all'emergenza migranti l'Unione Europea è rimasta cieca e colpevolmente assente. Se negli anni '90 era corretto che le domande dei migranti fossero trattate dal Paese d'arrivo (*Convenzione di Dublino 1990* e successivi *regolamenti*), questa regola è diventata assurda quando le migrazioni si sono trasformate in un'onda di piena ingestibile, che ha travolto le frontiere del Mediterraneo e dei Balcani. La pressione sui Paesi di confine e, a caduta, sui Paesi limitrofi, ha finito per portare alla violazione del diritto d'asilo e dei diritti umani. Già nel 2011 la Grecia ha chiuso il confine turco con 120 km di fossato, dopo che negli ultimi quattro anni quel confine era stato oltrepassato da oltre mezzo milione di clandestini e alle elezioni era esploso il movimento xenofobo di Alba Dorada. Ciò nonostante, la *Convenzione di Dublino III* del 2013 ha lasciato ancora in carico ai Paesi d'arrivo la gestione dei migranti, visto che le modifiche richiedevano un impossibile voto all'unanimità. Così nel 2013 è stata la Bulgaria a chiudere il confine turco con 160 km di rete e filo spinato, seguita nel 2015 dall'Ungheria con 175 km di barriera al confine serbo. Ma i sigilli alla frontiera balcanica non hanno risolto l'emergenza: hanno semplicemente spostato l'onda migratoria sulle più pericolose rotte dell'Egeo e del Mediterraneo. I firmatari di *Dublino III* hanno dunque finito per spingere i profughi in balia di mafie, scafisti, organizzazioni criminali; per mettere a rischio le garanzie dei richiedenti asilo; per portare spesso alla separazione dei nuclei familiari; per non garantire un'equa distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati della UE. La situazione è aggravata dal fatto che il Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria [tutti Paesi dell'est ultimi entrati]) si oppone non solo a modifiche della Convenzione di Dublino, ma anche all'introduzione delle quote obbligatorie (un numero di profughi da accogliere sulla base della popolazione, dei livelli occupazionali ecc.). Dopo che i buoi erano ormai scappati dalla stalla facendo rialzare muri e riemergere nazionalismi xenofobi, l'Unione ha cercato di chiudere le porte con due accordi: uno interno, che prevede fondi per le spese dell'accoglienza, la redistribuzione dei profughi secondo quote tra i Paesi consenzienti, il pattugliamento del Mediterraneo; uno esterno con la Turchia, che in cambio di sussidi miliardari trattiene la parte balcanica dei migranti, una Turchia che già ospita due milioni di rifugiati.

Un nuovo patto europeo dovrebbe mettere in carico all'Unione le frontiere e i problemi connessi, in primo luogo la gestione del diritto d'asilo. Se si guarda alla soluzione delle quote, essa si fonda su alcuni valori che hanno contraddistinto la storia della rifondazione dell'Europa nel II dopoguerra: condivisione dei problemi,



solidarietà tra Stati, collaborazione. Senza questi valori ogni tentativo di soluzione è destinato alla sconfitta ed il malcontento popolare a crescere ed essere cavalcato a fini elettorali. Ora, il recupero di ideali e valori è una soluzione che non può essere imposta; ma chi è entrato nell'Unione Europea solo per i benefici economici che ne ricava, è bene che di questi benefici dall'Unione sia privato. Vale a dire: se nascono nuove frontiere, l'Europa ha il diritto-dovere di trasformarle in frontiere anche per gli abitanti degli Stati responsabili, così da togliere loro la libertà di circolazione prevista dal *Trattato di Schengen*, e in frontiere economiche, ripristinando dogane i cui introiti potranno favorire la soluzione economica dell'emergenza migranti.

Quanto al vero problema, cioè le cause delle grandi migrazioni dall'Africa e dal Medio Oriente, ne segnaliamo tre. La prima causa è l'avere i Paesi più industrializzati abbandonato le politiche di sostegno e sviluppo per i Paesi poveri particolarmente attive tra il 1964 e il 1973. La seconda causa è legata alla globalizzazione selvaggia, senza regole, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso. Attraverso di essa gli Stati dall'economia aggressiva come la Cina, la finanza globale speculativa, le multinazionali mettono fuori gioco le economie più deboli e i loro prodotti "vulnerabili", pure azzerando gli equilibri naturali come avviene in Brasile con la distruzione della foresta amazzonica e alle foci del Niger con l'estrazione di petrolio. Inoltre sfruttano le popolazioni con nuove forme di schiavitù e ne rapinano le risorse anche attraverso il controllo corruttivo dei gruppi locali di potere e l'appoggio a guerre civili sottotraccia: ne è esempio eclatante la Repubblica Democratica del Congo, dove l'estrazione del coltan per gli smartphone genera i nuovi "schiavi", tra cui donne e bambini, e fa crescere malattie e mortalità collegate alla radioattività dell'uranio presente col coltan, che i nuovi schiavi spesso estraggono a mani nude. Terza causa, ma non per importanza, sono gli interventi militari neocoloniali degli USA, ma pure della NATO e di Stati europei come Inghilterra e Francia, a partire dalla guerra antisovietica in Afghanistan nel secolo scorso e dalla sua ripresa a guida statunitense dal 2001 al 2021, seguita dalle guerre in Iraq dal 1991, per chiudere con le "false primavere arabe" della Libia e della Siria, guerre neocoloniali mascherate dal pretesto di esportare la democrazia e generatrici delle guerre civili e di religione che stanno ancora insanguinando Centro-Nord Africa e Medio Oriente.

La rimozione di queste cause richiede una politica estera europea forte. Chiusi gli anni segnati da politiche estere inconcludenti, care a Inghilterra e Francia, nonché USA, che così hanno potuto muoversi liberamente, e uscita l'Inghilterra, che ha sempre osteggiato un ruolo internazionale dell'Unione Europea, una politica estera autonoma potrebbe finalmente decollare, superando l'acquiescenza alle politiche statunitensi, inglese, NATO, francese. L'importante è che sia coerente con quell'"Europa costruttrice di pace", di cui ancora nel 1992 parlava il cancelliere tedesco Helmut Kohl, ricordando il pensiero dei padri fondatori. Si osservi tra l'altro che gli immigrati illegali più orientali diretti in Europa partono dall'Afghanistan, a ricordarci che lì una guerra civile, promossa dagli Stati Uniti e dai loro alleati del Golfo e appoggiata dai Paesi NATO, è durata 35 disastrosi anni. Rispetto al tema del "nuovo patto europeo", è dunque fondamentale inserirvi qualcosa di simile all'art. 11 della *Costituzione Italiana*: "*L'Europa ripudia la guerra come strumento di offesa alla*



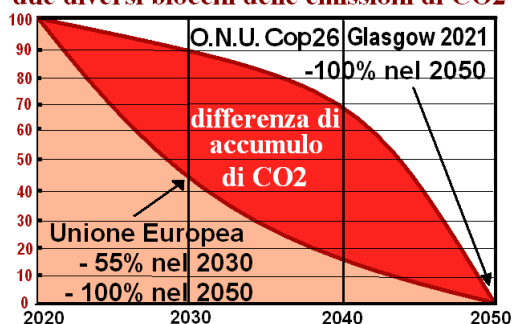
libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", in modo tale da mettere al bando gli interventi militari che non siano di difesa. La nuova Europa dovrà assumere un ruolo attivo di mediazione nelle guerre tra Stati e nelle guerre civili. Fondamentali dovranno essere la lotta al neocolonialismo e allo sfruttamento dei popoli e dei loro beni (esattamente il contrario della globalizzazione selvaggia e di quanto perseguono i suoi sostenitori), e l'impegno per politiche di sostegno e sviluppo delle economie dei Paesi dell'Africa, garantendo nelle terre d'origine dell'immigrazione la dignità umana e gli elementari diritti alla vita e alla salute e così contrastando le cause che producono le migrazioni, non ultima i cambiamenti climatici.

Una riflessione finale su “giustizia ambientale” e “giustizia sociale”

La politica economica e la politica estera dell'Unione Europea dovranno avere come finalità prioritarie scelte economiche per l'uomo e l'ambiente e un ruolo propulsivo di Trattati internazionali, che blocchino in tempi certi e rapidi i cambiamenti climatici e difendano in maniera più rigorosa i “beni comuni” e l'ecosistema, ponendo argini allo strapotere mondiale della finanza, delle multinazionali, dei tanti Stati indifferenti di fronte a questi problemi o, per i quali comunque, è più importante la crescita dell'economia. Ha scritto l'economista Gaël Giraud: “Se noi crediamo che l'Homo sapiens europeo vale più dell'Homo oeconomicus dei mercati finanziari, allora vale la pena impegnarsi nel cammino della transizione ecologica” (*Gaël Giraud, Transizione ecologica, EMI 2015*).

Questa strada è stata bene avviata dalla Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, che ha previsto ambiziosi obiettivi da raggiungere: in particolare, la riduzione del 55% delle emissioni di CO₂ nell'Unione Europea presa complessivamente entro il 2030. Ma può essere ancora poco, considerato che a contrastare i cambiamenti climatici si è partiti troppo tardi e con troppa lentezza, come bene mostrano in questi ultimi anni i fenomeni estremi a cui stiamo assistendo. Su questa tematica, che coinvolge l'intero pianeta, diventa fondamentale una molto più incisiva politica estera e politica economica globale dell'Unione, che sfidi e sanzioni gli Stati e le lobby economiche che remano contro. Come si è visto nei recenti vertici internazionali, G20 di Roma e Cop26 di Glasgow 2021, ogni Stato europeo da solo conta ben poco, anche se tra i Paesi dell'Unione ha il Pil più importante e l'economia più solida (Germania). Così la 26^a Conferenza sul clima delle Nazioni Unite tenutasi a Glasgow si è chiusa con un debolissimo Patto per il clima, firmato il 14 novembre 2021 da 197 Paesi: un patto che non stoppa in tempi certi le centrali a carbone e che, pur concordando emissioni zero di CO₂ per il 2050, non stabilisce alcuna tappa intermedia. Il che significa che ben difficilmente l'innalzamento della temperatura media globale sarà limitato a +1,5°, come mette in evidenza il grafico a lato. Eppure sopra questo numeretto saranno sempre più numerosi gli eventi

due diversi blocchi delle emissioni di CO₂





estremi, grandi zone del pianeta diventeranno inabitabili, intere regioni e città scompariranno sott'acqua.

Quanto fatto finora è dunque decisamente insufficiente e questo mette a rischio le generazioni future. In questo caso l'Unione Europea si è dimostrata molto più impegnata a garantire la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra di tutti i grandi Stati: dalla Cina all'India, dalla Russia agli Stati Uniti. Ciò che però è mancato è stata la capacità di far accelerare a livello globale la transizione ecologica utilizzando tutte le armi a disposizione, prima fra tutte la tassazione sulle merci prodotte con forti emissioni di CO₂: quasi una guerra commerciale da dichiarare agli Stati e alle industrie che ostacolano la transizione ecologica.

Opposte a quanto sta facendo per le generazioni future, limitando il cambiamento climatico, sono state negli ultimi vent'anni le politiche dell'Unione Europea sui diritti sociali più elementari, come il diritto al lavoro. Eppure senza lavoro o con un lavoro precario e mal pagato non si è liberi né si può progettare il proprio futuro. Viene dunque a mancare un elemento fondamentale per essere padroni della propria vita, un elemento negato in questi anni soprattutto ai giovani. Le raccomandazioni della U.E. ai governi per spingerli a precarizzare il lavoro, tagliare le prestazioni sociali e privatizzare i beni comuni hanno messo in discussione negli anni della Grande Crisi quello stato sociale conquistato in Europa nel secondo dopoguerra e solo in grado di garantire ad ogni persona le pari opportunità di vita. Vogliamo chiudere ricordando quanto su questa tematica sia stata più avanzata la posizione dei padri costituenti: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto" (*Costituzione Italiana, art.4*).

La "giustizia ambientale" e la "giustizia sociale" sono diventate un dovere morale di ogni uomo e di tutte le istituzioni. In primo luogo, per noi europei, delle istituzioni dell'Unione Europea.