

“Quale Europa”

Volume a cura di Elena Granaglia, economista e parte del Coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità, e Gloria Riva, giornalista de L'Espresso. Donzelli Editore

Istituzioni: dove atterra il Parlamento europeo (Gloria Riva)

Spira un vento ultraconservatore sull'Europa che si prepara al voto di giugno. Fra le motivazioni di tale spostamento a destra, anche l'irrigidimento delle istituzioni dell'Unione, che si stanno rivelando inadatte al salto necessario a perseguire gli obiettivi di giustizia sociale e ambientale. Uno dei punti più critici è indubbiamente il voto all'unanimità da parte dei capi degli Stati membri riuniti nel Consiglio: è difficile da raggiungere e basta un voto contrario per bloccare tutto, anche decisioni in settori strategici come il bilancio, la politica fiscale e quella estera, l'immigrazione, il welfare. Il voto all'unanimità risulta ormai anacronistico. È giunto il momento di introdurre quello a maggioranza. Anche la Commissione non è esente da criticità: bisogna accrescere la visibilità e la legittimazione democratica del processo di selezione del Presidente e dei Commissari. Da valutare con attenzione la possibilità per il Parlamento di scegliere questi ultimi, così da ridurre l'influenza delle lobby sulla Commissione e il condizionamento dei singoli Stati membri. E ancora, il Parlamento che ha bisogno di maggior potere decisionale sui temi importanti, troppo spesso delegati alla decisione del Consiglio. Detto tutto questo, per quanti verranno eletti alle prossime elezioni non ci sono alibi, ci sono ampi spazi a Trattati dati: a loro il compito di lavorare e far marciare le proposte che, ad esempio, questo libro avanza, e di investire nei propri gruppi di appartenenza, affinché sempre più divengano luogo di formazione di veri e propri partiti politici europei con propri programmi cuciti su misura delle esigenze europee, riconciliando le istanze nazionali.

Politiche macroeconomiche. Rimettere l'Europa al passo coi tempi (Francesco Saraceno)

Le istituzioni macroeconomiche europee sono figlie di un'altra epoca. La *governance* macroeconomica dell'Unione è infatti nata negli anni Novanta sulla base del convincimento proprio del neoliberismo – il “Nuovo Consenso” lo chiama l'autore - che i mercati, una volta corrette le distorsioni nel loro funzionamento, portassero da soli all'equilibrio e che la politica economica dovesse avere un ruolo limitato. La sequenza di crisi iniziata dal 2008, però, ha progressivamente spinto a ripensare la macroeconomia. L'Europa è partita in ritardo: non a caso l'Eurozona è stata l'unica tra le grandi economie avanzate ad aver conosciuto una seconda recessione tra il 2012 e il 2013. La pandemia di Covid sembrava aver prodotto un cambiamento che in poche settimane ha portato all'approvazione del programma Next Generation EU che con tutti i suoi seri limiti attuativi rimane il più innovativo strumento introdotto dall'UE negli scorsi decenni. Ma la spinta propulsiva si è esaurita in fretta, mentre l'inflazione ha riaccessato i riflettori sul debito e il dibattito è tornato a concentrarsi sul controllo delle finanze pubbliche. Risultato: il nuovo “patto di stabilità” immaginato dalla Commissione è diventato un guscio vuoto che, al di là di una marea di complesse clausole, è tornato a imporre vincoli numerici annuali e scoraggia i massicci investimenti pubblici richiesti dalle transizioni. Con questo patto l'Europa non può

affrontare le sfide che ha davanti. Per questo, occorre lavorare per costruire un difficile consenso su una proposta che dia capacità centralizzata di bilancio all'Unione per realizzare politiche industriali e sui beni pubblici globali.

Risorse finanziarie. Rafforzare le risorse proprie (Vieri Ceriani)

Al momento, la voce principale delle risorse che finanziano il bilancio dell'UE, pari a oltre il 70 per cento delle entrate totali, è costituita dai contributi nazionali versati in percentuale del Reddito Nazionale Lordo. L'unica imposta europea armonizzata, l'IVA, assicura invece un gettito molto limitato, pari a circa il 12 per cento delle entrate. Anche se già oggi i contributi nazionali conferiscono al finanziamento della UE un carattere intergovernativo, per raggiungere un assetto compiutamente federale l'UE dovrebbe ampliare la sua capacità fiscale autentica e attribuire al Parlamento europeo il potere di imporre agli Stati membri tributi europei, da versare direttamente al bilancio dell'Unione. Passi avanti significativi sarebbero l'adozione di un'imposta societaria armonizzata (BEFIT) e il potenziamento dell'IVA. Al riguardo, molto lavoro è già stato fatto in Europa. Ora occorre impegnarsi nell'attuazione. Infine la tassazione ambientale, anch'essa importante, anche se si tratta di una risorsa destinata a diminuire progressivamente in quanto, al crescere della tutela dell'ambiente, si ridurrà il gettito, venendo a diminuire e poi a mancare le basi imponibili oggi costituite dalle materie inquinanti.

Disuguaglianze. Le tante fratture socio-economiche (Salvatore Morelli)

A partire dagli anni Novanta, interrompendo un periodo di convergenza, la disparità dei livelli di reddito pro-capite fra le varie regioni dell'Unione Europea a 15 membri, quindi prima dell'allargamento ai Paesi delle regioni dell'Est, è tornata a crescere. In seguito, la crisi economica e finanziaria del 2008-2009 ha drasticamente interrotto il processo di convergenza economica anche per il complesso dell'UE a 28 Membri, per cui in precedenza aveva positivamente pesato la convergenza dei nuovi membri. Anche la disuguaglianza reddituale e patrimoniale fra persone singoli e il tasso di povertà all'interno dei singoli Paesi sono fortemente aumentati a partire dagli anni Ottanta e Novanta. Inoltre, mentre fra il 1995 e il 2020 il peso dei patrimoni ereditati è raddoppiato, la loro tassazione è stata ridotta. Invece, seppur in modo diverso a seconda dei Paesi, la riduzione delle differenze relative a indicatori di benessere sociale, come la partecipazione femminile al mercato del lavoro, i tassi di abbandono scolastico, le emissioni di CO₂, è stata apprezzabile. Ma resta insufficiente, per l'Italia, spesso, assai insufficiente. Tali dinamiche di accrescimento delle disparità regionali e delle disuguaglianze economiche interpersonali hanno avuto già profonde implicazioni per la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, mettendo in pericolo il sostegno popolare al progetto europeo e rafforzando sempre di più quello per i partiti sostenitori di un minaccioso rigurgito nazionalista.

Coesione: obiettivo e strumento che dà senso all'Unione (Fabrizio Barca, Sabina De Luca)

L'Unione Europea è nata con una visione forte di coesione come adattamento reciproco e compattezza fra cittadini e cittadine dell'Unione stessa. Come ricercare la pace, altrimenti? Un contributo effettivo nella direzione della coesione è venuto dalla maturazione e adozione di un metodo di politica pubblica "sensibile alle persone nei luoghi" soprattutto a partire

dall'Agenda del 2009. Ma l'attuazione di questa strategia nella programmazione 2021-27 non è stata affatto soddisfacente. Il metodo *place-based* non è diventato patrimonio e bandiera della politica di coesione europea, la quale ha preferito la più semplice logica dei "progetti cantierabili" con spesa rapida che, producendo salari, profitti e molte rendite, offrono una mera compensazione a una società che vive le distorsioni descritte nel capitolo "*Disuguaglianze. Le tante fratture socio-economiche*". Insomma, di fronte all'aumentare delle disuguaglianze e delle fragilità, un cantiere in più sembra essere una buona risposta per la politica. Al contrario, si tratta di uno sbaglio: gli effetti di una simile strategia sono dannosi a medio e lungo termine. Gli strumenti essenziali del metodo *place-based* mancano anche nel PNRR. La responsabilità del prossimo Parlamento Europeo è, dunque, quella di ridare forza al mandato "coesione", tornando al metodo europeo delle politiche sensibili alle persone nei luoghi, attraverso un gruppo di azioni puntuali proposte nel libro.

Welfare. La UE come Unione sociale (Elena Granaglia)

Il Pilastro europeo dei diritti sociali ha segnato una svolta nell'approccio alla dimensione sociale della UE riaffermando non solo le complementarità fra le dimensioni sociale e economica, ma anche la centralità delle ragioni di giustizia a sostegno del welfare. Il rischio di risultati lontani dalle attese rimane, tuttavia, presente. Contrastare tale rischio richiede di guardare all'Unione come un'Unione sociale per la giustizia sociale e ambientale. Le politiche sociali servono certamente alla crescita, ma, come apre un libro fondamentale del Novecento (*A theory of Justice* del filosofo John Rawls), «la giustizia è la prima virtù delle istituzioni». Anche per le politiche sociali, la ragione ultima deve essere garantire a tutti e tutte il diritto a una base di condizioni di vita dignitose. In questa prospettiva, tre dovrebbero essere gli assi portanti dell'azione dell'Unione. Primo: tradotti i principi del Pilastro in missioni strategiche, va rafforzata la capacità dell'Unione di accompagnare i Paesi membri nella realizzazione di tali missioni, per esempio attraverso lo sviluppo di indicatori appropriati, lo scambio di informazioni, l'offerta di sostegno tecnico, l'introduzione di clausole di condizionalità sociale. Secondo: va rafforzato lo spazio per politiche dirette dell'Unione, dall'ampliamento del finanziamento europeo a programmi che sono a beneficio di tutti i Paesi al potenziamento delle direttive nei settori dove il lavoro comune dell'Unione è più sviluppato e/o le questioni riguardano più direttamente il funzionamento del mercato unico alla creazione di primi "embrioni" di welfare europeo. Terzo: contro la tentazione di qualsiasi prospettiva *top down*, su tutte queste indicazioni aleggia, essenziale, la necessità di potenziare il dialogo sociale e la più complessiva partecipazione dei cittadini dell'Unione e delle organizzazioni della cittadinanza attiva nei processi sia di definizione delle politiche sia di monitoraggio della fase attuativa.

Salute. Bene pubblico europeo (Massimo Florio)

L'Unione europea è essenziale nel compito decisivo di rilanciare il servizio pubblico universale e contrastare fermamente la sua privatizzazione. Non è facile, ma è possibile. Lo scenario europeo dei prossimi decenni è minacciato da tre fattori concomitanti che potrebbero avere effetti dirompenti sulla salute: la numerosità degli anziani, l'invecchiamento relativo della popolazione, il costo crescente delle cure. Inoltre, la gestione della pandemia ha dimostrato, accanto a diverse luci parecchie ombre con gli effetti assai negativi dell'elevata concentrazione della conoscenza sul costo dei vaccini e dunque sulla tenuta dei sistemi sanitari nazionali. Ma, proprio partendo dalla lezione della pandemia, è

possibile identificare alcuni antidoti. Essi includono, in primo luogo, la creazione di una infrastruttura pubblica sovranazionale, a scala europea, su modello del Cern, per ricerca, produzione, distribuzione di farmaci, vaccini e altri beni; e di servizi biomedici basati sulla conoscenza e la creazione di una nuova generazione di ricercatori, medici, infermieri e personale sanitario qualificato, di cui vi è oggi acuta scarsità, la cui formazione e vita professionale dovrebbe essere europea, con sinergie fra il livello nazionale e quello sovranazionale. In questa legislatura, spronato da una proposta del ForumDD, il Parlamento Europeo, nonostante il lobbying di potenti interessi, ha compiuto alcune mosse in questa direzione: è fondamentale completare il compito; è una delle cartine di tornasole del genuino impegno sociale di chi sarà eletto. E poi serve anche una rete di facoltà di scienze mediche e infermieristiche con status europeo, come attualmente è l'Istituto Universitario Europeo a Fiesole.

Crisi climatica. Per una transizione giusta e veloce (Vittorio Cogliati Dezza, Rossella Muroli)

Le politiche europee per il clima e la transizione ecologica di questi anni rappresentano lo specchio fedele delle potenzialità dell'Unione Europea in campo internazionale e a vantaggio dei propri cittadini, insieme tuttavia a incertezze, contraddizioni e pericolosi cambi di rotta. Uno *stop and go* continuo capace di disegnare scenari e indicare traguardi che pongono l'UE all'avanguardia nel mondo, che poi, ai primi passi concreti, vengono frenati, contraddetti e bloccati, irretiti dai veti incrociati. Un percorso a ostacoli condizionato dallo scontro tra due cordate in competizione: da un lato i fautori dell'accelerazione del cambiamento e dall'altro i difensori dello status quo, gli uni che spingono sull'innovazione dei sistemi di produzione e consumo, gli altri a sentinella degli interessi delle fonti fossili. Di fronte a questo quadro, le indicazioni su cosa fare si fanno e in parte sono già individuate dall'UE. Occorre "solo" applicarle e svilupparle con coerenza. Occorre impegnarsi a metterle in opera, per una transizione giusta, ovvero che riduca la sicurezza sociale ai cittadini, e veloce, perché i tempi sono maturi (anzi, il tempo sta per scadere visto l'innalzamento delle temperature) per apportare modifiche sostanziali all'attuale modello industriale, specialmente nel campo della manifattura e dell'edilizia.

Governo di impresa. Responsabilità sociale e democrazia economica (Lorenzo Sacconi)

Gli obiettivi sociali e ambientali devono essere affrontati anche dentro le decisioni strategiche aziendali. In questa direzione, la Commissione Europea, sopravanzando molti Stati membri fra cui l'Italia, già nel 2020 aveva avviato un processo di consultazione volto a definire una *corporate governance* sostenibile per le grandi imprese europee. Per la prima volta, attraverso una norma europea, l'obiettivo è stato quello di vincolare i doveri degli amministratori delle società per azioni a processi di rendicontazione verso molteplici *stakeholder*, oltre che verso i finanziatori, e quindi in primo luogo verso i lavoratori, a una prospettiva di sostenibilità sociale e ambientale intergenerazionale. Da qui è nata la direttiva in materia di *Sustainability Due Diligence*. La Direttiva, tuttavia, è stata poi annacquata dal Consiglio dell'Unione. Occorre invece rilanciare l'iniziativa, percependo la sostenibilità come obiettivo, piuttosto che, come accade oggi, come un vincolo; rafforzando, all'interno di tale obiettivo, il ruolo della riduzione delle disuguaglianze; potenziando altresì il sistema delle sanzioni e attivando un'azione europea a favore dell'introduzione di un istituto centrale alla

democrazia economica, i Consigli del Lavoro e della Cittadinanza, che il ForumDD ha da tempo messo sul tavolo.

Tecnologia digitale. Tra protezione e condivisione dei dati (Giorgio Resta)

Il governo delle tecnologie digitali ha un valore strategico decisivo sul piano economico, sociale e militare. Al riguardo, si confrontano tre modelli: il modello liberista, tipico degli Stati Uniti; il modello statalista, tipico della Cina e il modello basato sui diritti, tipico dell'Unione Europea. È grazie a questa scelta che l'Europa ha acquisito una posizione di leader globale nella regolazione delle nuove tecnologie, specialmente nel campo dei dati (GDPR) e dell'intelligenza artificiale (AI Act). Ma il sistema europeo di governo dei dati mostra anche dei limiti. Storicamente focalizzato sulla protezione dell'individuo dai pericoli di violazione della privacy da parte di attori pubblici e privati, ha trascurato l'importanza della condivisione dei dati ai fini di politiche pubbliche di inclusione e progresso sociale. Inoltre, nonostante il GDPR, le piattaforme hanno acquisito un controllo pressoché totale sui flussi informativi. Infine, l'Unione ha allargato a dismisura l'ambito di protezione dei diritti di proprietà intellettuale, con grave detrimento per il pubblico dominio immateriale e per altre libertà costituzionali, in primis la libertà d'informazione. Sta allora al nuovo Parlamento europeo affrontare tali questioni, promuovendo un'azione di revisione dei Regolamenti esistenti, al fine di realizzare forme di equilibrio più avanzate tra protezione e condivisione dei dati; e di favorire l'iniziativa dei soggetti collettivi, operanti per finalità no profit, che assumano una funzione di intermediazione tra l'individuo e le piattaforme e contrastare la proliferazione incontrollata dei diritti di proprietà intellettuale.

Equità di genere. Per un'Europa femminista (Carola Carazzone, Lella Palladino)

Nell'Unione, oggi, le discriminazioni di genere non si fondano sulle normative, ma su stereotipi culturali, costrizioni psicologiche e comportamenti sociali patriarcali, ancora profondamente radicati nelle mentalità delle persone, uomini e anche donne. Bisogna allora sradicare le radici culturali e psicologiche delle diseguaglianze, includendo politiche specifiche dedicate agli uomini, a una cultura del valore della differenza, in cui trovano posto a pieno titolo tutte le minoranze o categorie "minorizzate" rispetto al modello etero-normato. Le proposte includono, in primo luogo, una strategia sistematica di *gender mainstreaming*, relativa quindi a tematiche di genere lette in relazione alla sfera del potere pubblico, dotata anche di congrue risorse finanziarie, e da integrare a ogni politica europea, dai trasporti alla coesione sociale, dalla digitalizzazione alle migrazioni. E poi servono politiche di *empowerment* volte ad ampliare la capacitazione individuale e sociale. In questo quadro, sono necessari: l'effettiva applicazione della Convenzione di Istanbul, con l'attuazione della nuova direttiva sulla violenza di genere proposta dalla Commissione nel marzo 2022; il riconoscimento del reato penale specifico di femminicidio in tutti gli Stati membri; la promozione di programmi strutturali di educazione alla affettività; l'obbligatorietà del *gender audit*, ovvero la valutazione della parità di genere nelle politiche, nei programmi e nei bilanci, e la formazione sugli stereotipi impliciti per qualunque istituzione e organizzazione; la certificazione di competenze di genere per insegnanti, educatori, giornalisti, magistrati, avvocati, poliziotti, medici.

Migrazioni. Ribaltare il senso comune (Marco De Ponte)

I numeri del fenomeno migratorio in Europa mettono in discussione la retorica diffusa dell'invasione e mostrano come il percorso dei migranti non termina in alcun modo al momento dell'ingresso nel territorio europeo, o con il rimpatrio, ma dura mesi, o anche anni, a seconda delle politiche di prima "accoglienza" messe in campo dai diversi Stati membri, molto eterogenee tra loro. Ridurre i gravi limiti delle politiche migratorie europee è possibile e per farlo possono essere adottate una serie di misure concrete: rafforzamento del finanziamento per le politiche migratorie su scala europea; potenziamento di processi decentrati di adattamento basati sulle partnership tra istituzioni centrali e locali e organizzazioni della società civile; incremento e diversificazione delle vie legali di accesso; introduzione di meccanismi forti di monitoraggio. Affinché simili misure diventino realtà, è essenziale il ribaltamento della narrazione pubblica prevalente, oggi costruita sulle categorie dell'emergenza e del pericolo. Anche la strategia spesso banalmente definita "aiutiamoli a casa loro", che nella pratica si limita oggi a fornire denaro ai sistemi di sicurezza e polizia a Stati extraeuropei al fine di impedire i flussi, dovrebbe decisamente cambiare e favorire la crescita dell'economia locale, coinvolgendo gli stessi migranti di ritorno e, in generale, gli attori economici territoriali per pianificare una vera strategia di indipendenza economica dei paesi da cui partono i flussi migratori.

Europa-mondo. Radici e missione internazionale dell'Unione (Ugo Pagano)

L'immagine dell'Europa fuori dall'Europa è da secoli bipolare. Al suo interno, l'Europa, ha sviluppato libertà, democrazia e una scienza aperta, che è ormai un bene globale condiviso da tutti. Ma l'Europa è stata anche artefice di un colonialismo aggressivo, di un crudele commercio di schiavi e di molteplici atti di rapacità economica. Lo è stata anche di recente quando, durante la pandemia, e nonostante il voto contrario del Parlamento Europeo, si è opposta alla sospensiva dei brevetti sui vaccini per il Covid 19 proposta al World Trade Organization da India e Sud-Africa, risultando determinante grazie ai suoi 26 voti. Bisogna voltare pagina. Una maggiore condivisione globale delle conoscenze non darebbe all'UE solo un'economia più prospera e una divisione della ricchezza meno diseguale. Ridurrebbe anche i rischi di proliferazione dell'industria militarizzata e di escalation dei conflitti militari. L'UE deve recuperare un ruolo internazionale, con una politica che metta in evidenza il forte legame esistente fra la condivisione delle conoscenze e la cooperazione internazionale. In questo potrebbe anche contare sull'appoggio del Sud del mondo. Difficile da realizzare? Assolutamente no, basta ricordarsi il motivo per cui è nata l'Europa: farla finita con millenni di guerre intestine. E dunque l'Unione dovrebbe proporre una radicale riforma degli accordi che hanno coniato e iper-tutelato la "proprietà intellettuale", lungo linee che il ForumDD ha indicato da tempo.