

***Dai diritti umani e doveri dalla Dichiarazione Universale alla Costituzione italiana, alla Carta di Nizza, al “mercato unico” e alle migrazioni.\****

**Giovanni Maria Flick \*\***

\*

***Abstract***

*Il cimitero dei migranti nel Mediterraneo e nelle foreste del Nord; la presenza incombente di due competitors globali come gli Stati Uniti e la Cina di fronte alle “liti condominiali nel cortile del mercato unico europeo”, sottolineano il distacco dal percorso europeo precedente in un silenzio pre-elettorale che prelude al tramonto del “sogno europeo”.*

*La realtà oggi presenta nuovi e grandi rischi per la dignità umana. Nel Mediterraneo naufraga anche la tradizione europea di accoglienza e sensibilità per i diritti umani. L’aggressione della Russia all’Ucraina e lo scontro drammatico fra Israele ed Hamas sono espressione di una guerra globale anche per l’Europa.*

*Una risposta può essere la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), la Convenzione europea per la salvaguardia di essi e delle libertà fondamentali (1950), la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione (2000 e 2007) e la Costituzione italiana.*

*Soltanto una risposta teorica di buona volontà? Il percorso europeo è stato segnato dalla consapevolezza che non possono esistere né Unione, né mercato, né euro, né Europa, né pace in essa senza i diritti fondamentali difesi dalla Corte di Giustizia e dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.*

*Nella Costituzione la dignità è indice di concretezza dell’eguaglianza. Propone il legame fra eguaglianza, libertà e solidarietà e gli altri valori costituzionali e coglie il nesso fra i diritti fondamentali. La stretta connessione fra gli articoli 2 e 3 della Costituzione evidenzia un ulteriore aspetto della dignità: un ponte fra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale nei principi degli artt. 32 (diritto alla salute), 13 (punizione della violenza fisica e morale contro i detenuti), 27 (umanità delle pene) e 36 (vita libera e dignitosa di chi lavora).*

*La dignità è premessa e condizione di eguaglianza, diversità e identità; è espressione di solidarietà; è fondamento e limite di libertà. Difendere la nostra umanità di fronte agli orrori della guerra e del terrorismo; alle degenerazioni dell’economia finanziaria; allo sfruttamento dei più deboli; alla corruzione; ai problemi dell’inizio e del fine-vita.*

*Siamo di fronte ad un terzo Risorgimento europeo e italiano dopo il primo dell’Unità d’Italia (1918, seguito dal fascismo) ed il secondo della Resistenza, la Liberazione e la Costituzione repubblicana (1943 – 1948).*

*Le migrazioni sono una risorsa in un’Europa che va spopolandosi. Il percorso dalle tradizioni e dai valori comuni costituzionali ed europei è contraddistinto dal pluralismo, dall’unità nella diversità, dalla centralità della persona umana, dalla solidarietà, dalla laicità e dalla tolleranza. È stato drammaticamente interrotto dalle due guerre in corso.*

*La crisi – finanziaria, economica, sociale, di valori e geopolitica – la guerra e le carenze politiche, istituzionali ed economiche dell’Unione rischiano di alimentare la sfiducia nell’Europa, i nazionalismi, il sovranismo e gli egoismi. Rischiano di far dimenticare l’importanza della costruzione per assicurare la pace in Europa. Quest’ultima però non può risolversi soltanto in finzioni giuridiche.*

*I recenti scenari di guerra e i rischi ambientali costringono a ripensare il tema dei diritti fondamentali e della centralità della persona, di fronte all’urgenza della transizione ecologica e tecnologica; ai timori per rischi ed eccessi nell’uso dell’intelligenza artificiale; agli interrogativi della bioetica e del dual use nella ricerca. È necessario rendere l’Europa più unita e capace di vincere le sfide, perché il mondo cambia.*

*La finanza non deve frenare l’integrazione europea che non può limitarsi all’armonizzazione delle legislazioni interne; occorre un adeguamento ai nuovi tempi. La competitività esige regole di concorrenza e*

6 maggio 2024

Battute, spazi inclusi: 37.835

\* *Relazione per gli incontri su “L’evoluzione del sogno europeo: uno sguardo dal passato al futuro per ripensare l’Europa” – Roma, Centro Astalli e Università Gregoriana, 7 maggio 2024; Università di Genova, 9 maggio 2024.*

\*\* *Presidente emerito della Corte costituzionale.*

*tutela dei diritti sociali, investimenti comuni con finanziamenti europei, sicurezza e disponibilità di fonti di energia e materie prime. Esige una crescita parallela di economia e rilevanza politica della UE, attraverso una reale strategia di politica estera per confrontarsi “ad armi pari” con Cina e Usa, nonché con i paesi che innovano e sviluppano tecnologie come l’India.*

*Per superare i limiti del mercato unico non bastano più le quattro libertà coltivate sino ad ora: circolazione di beni, servizi, persone, capitali. Occorre aggiungere le libertà relative alla ricerca; al capitale sociale; a cultura, innovazione e istruzione. Occorre più efficienza, non solo più eguaglianza.*

*Il benessere in Europa ci porta a disinteressarci del futuro e dei problemi degli “altri”, tra cui prima di tutto i migranti. Sono diventati un fenomeno biblico, di massa. Fin da quando migranti eravamo noi l’articolo 10 della Costituzione afferma l’obbligo di accogliere quelli a cui nel loro paese sia impedito l’esercizio delle libertà democratiche. Non solo lo straniero ha il diritto di asilo se fugge dalla guerra o dalle persecuzioni; ma anche chi nel suo paese non ha la possibilità di esercitare le libertà fondamentali: prima fra esse quella di non morire di fame.*

*Occorre reagire con ogni mezzo all’odio, alla violenza e all’intolleranza del razzismo e del negazionismo; ai mercanti di uomini, ai loro traffici e profitti di esecutori, mandanti, complici. Ma bisogna anche ricordare che non è il pane ad andare dove c’è la fame, ma la fame dove c’è il pane. E in Italia e in Europa il pane per il momento c’è ancora.*

*Italia ed Europa hanno dato il meglio di sé nei momenti più difficili della loro storia; speriamo che continuino.*

\*

Sommario: **1.** Le aggressioni alla dignità umana. – **2.** La dignità nella Dichiarazione Universale e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. – **3.** La pari dignità sociale nella Costituzione italiana. – **4.** Eur-hope: il “sogno europeo” e la crisi. – **5.** Dai diritti ai doveri. – **6.** Dal “cortile europeo” alla realtà post-globale. – **7.** Il “nuovo equilibrio” dell’Unione fra diritti e interessi. – **8.** Dalla “diversità” all’esclusione e alla precarietà nelle migrazioni verso l’Europa. – **9.** Dalla fame al pane e non viceversa.

## **1. Le aggressioni alla dignità umana.**

Il percorso europeo si è aperto dopo la seconda guerra mondiale con entusiasmo e fatica nella ricerca di un equilibrio fra dignità, diritti umani e interessi economici.

Le tensioni, la stanchezza, le abitudini e gli egoismi hanno poi segnato una stasi preoccupante sia nel mercato unico del “cortile europeo” e nel nuovo contesto post-globale di ecologia e tecnologia; sia nella ricerca di una coerenza europea rispetto al dramma umano e sociale delle migrazioni.

Molto si è conseguito nella prima fase; molto di più si deve realizzare nei due settori della seconda fase che è in corso.

Le riflessioni che seguono si propongono di riassumere quel percorso per ciò che è stato fatto e soprattutto resta da fare per la sopravvivenza e la realizzazione del “sogno europeo”. È utile ricordarlo in un clima pre-elettorale occupato prevalentemente da problemi “locali” e dall’incubo della astensione.

Veniamo da un passato nel quale il riconoscimento e la tutela della dignità e dei diritti umani erano affidati agli Stati nazionali. In esso le loro violazioni sono state reiterate, macroscopiche e devastanti, fino a culminare nella seconda guerra mondiale: le armi di distruzione di massa; il coinvolgimento generalizzato dei civili; soprattutto, la *shoah*.

Per questo da quel “crogiolo ardente” nacquero il riconoscimento della persona sulla scena internazionale, la tutela giudiziaria sovranazionale dei diritti umani, l’ingerenza umanitaria. Soprattutto, nacque l’esigenza di affermare la dignità della persona nelle dichiarazioni sovranazionali e nelle costituzioni nazionali.

Viviamo un presente nel quale l’aggressione alla dignità umana – sotto forme nuove ma sempre uguali – è incombente. Basta guardare alla crisi globale, ai suoi effetti sui livelli di povertà individuali e collettivi, sul diritto-dovere al lavoro, sul diritto ad una vita libera e dignitosa. Basta guardare ai crescenti assalti all’Europa, “fortezza del benessere”, da parte di una immigrazione di massa in fuga dalla fame, dalla sete e non più solo dalla guerra. Nel Mediterraneo rischia di naufragare con i migranti, con le loro speranze e con la loro dignità, anche la tradizione europea di accoglienza e sensibilità per i diritti umani.

Andiamo verso un futuro di insidie per la dignità non meno preoccupanti di quelle tradizionali, come il razzismo e l’intolleranza, il predominio del mercato e del profitto. Penso agli abusi nella gestione della informazione; agli eccessi della biotecnologia e a quelli della rete e della logica dell’algoritmo; alla rottura del patto fra l’uomo e la natura.

Il terrorismo globale – massima espressione del disprezzo per i diritti umani – minaccia di essere sempre più coinvolgente e fanatico; ma, in nome del contrasto al terrorismo anche la soglia di rispetto dei diritti fondamentali della persona si abbassa sempre più, come dimostrano il ritorno della tortura e la sproporzione delle reazioni.

Leggere il passato, il presente e il futuro attraverso le lenti della dignità regala margini di speranza; consente di coglierne la perenne attualità e il nucleo fondamentale. Ma consente anche di riflettere sulla moltiplicazione degli ambiti in cui viene messo in discussione il rispetto della dignità. Consente di trarre dalla lezione della storia indicazioni per affrontare le nuove istanze.

La dignità esprime l’essenza della condizione umana, la sua immutabilità; ma altresì il suo realizzarsi in una continua evoluzione; il doversi confrontare con sempre nuove possibilità di offesa ed esigenze di tutela.

\*

## **2. La dignità nella Dichiarazione Universale e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.**

La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (1948) afferma nel preambolo che il

riconoscimento a tutti della dignità e dei diritti uguali ed inalienabili «*costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo*»; ci ricorda che «*tutti gli esseri umani nascono eguali in dignità e diritti*», e come tali hanno diritto e dovere al rispetto reciproco.

All'uguaglianza si affiancano le differenze oggettive e ineliminabili di cui ciascuno è portatore; contribuiscono a formare la sua identità. Sono fonte di arricchimento e di stimolo; esprimono il pluralismo e il personalismo, valori non meno importanti dell'eguaglianza.

Il primo fondamentale contributo europeo al nesso fra dignità e diritti umani è proposto in modo implicito dalla CEDU (1950). Più che al contenuto dei diritti contemplati dalla Convenzione – quelli civili e di libertà – occorre guardare alla loro tutela: la previsione di un giudice sovranazionale (la Corte CEDU); la possibilità del ricorso individuale ad esso da parte di chiunque; la condanna dello stato a far cessare la violazione di quei diritti e ad una equa soddisfazione.

Il secondo fondamentale contributo europeo alla tutela dei diritti umani è rappresentato dal percorso dell'integrazione: più lento e complesso, ma più completo di quello della CEDU. Muove dall'originario silenzio dei trattati comunitari sui diritti fondamentali; si sviluppa progressivamente anche grazie all'opera della Corte di giustizia.

Il riconoscimento dei diritti sociali ed economici fondamentali si evolve dall'originario loro legame con le libertà economiche e le esigenze del mercato a una sorta di corrispettivo per la formazione e il primato funzionale dell'ordinamento comunitario. Un momento fondamentale di questo percorso è rappresentato dalla Carta di Nizza (2000) e dalla sua efficacia giuridica disciplinata dal Trattato di Lisbona del 2007 dopo il naufragio del sogno di Costituzione europea nel 2005.

La Carta apre a una nuova fase: dall'universalità dei diritti espressa dalla CEDU alla loro indivisibilità, espressa dal riferimento introduttivo della Carta alla dignità e dalla sistemazione dei diritti in sei aree: la dignità, la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia.

Quel percorso è segnato dal contributo delle due corti europee all'effettività nella tutela dei diritti. È segnato dalla acquisita consapevolezza che non possono esistere né Unione, né mercato, né euro, né Europa, né pace in essa senza i diritti fondamentali.

Dalla affermazione della dignità umana come valore fondante e centrale dell'esperienza europea e dalla fiducia nell'Europa come presupposto essenziale per conciliare fra loro l'unità, la diversità e l'eguaglianza dei suoi membri. Dalle radici cristiane, religiose e laiche di essa; dalla sinergia fra diritti fondamentali e doveri inderogabili di solidarietà, che è necessaria per garantire e promuovere il rispetto della dignità di tutti e di ciascuno.

\*

### **3. La pari dignità sociale nella Costituzione italiana.**

La Costituzione italiana richiama esplicitamente la pari dignità sociale nell'articolo 3; la "vita dignitosa" come parametro della retribuzione nell'articolo 36; la dignità come limite alla libertà di iniziativa economica nella recente riforma degli articoli 9 e 41 per lo "sviluppo sostenibile". Fonda implicitamente sulla dignità la libertà morale nell'articolo 13, il senso di umanità della pena nell'articolo 27, il rispetto della persona umana come condizione per i trattamenti sanitari obbligatori nell'articolo 32. Il legame tra la Costituzione e l'ordinamento europeo è previsto e garantito dall'articolo 10 di essa, anche alla luce delle specificazioni contenute nell'articolo 117.

La stretta connessione fra gli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana evidenzia un ulteriore aspetto della pari dignità: un ponte fra i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; il richiamo ai doveri verso la comunità è presente anche nella Dichiarazione Universale, all'articolo 29.

L'azione di contrasto agli ostacoli che impediscono la concretezza e l'effettività della pari dignità sociale si realizza solo mobilitando il valore costituzionale della solidarietà, altrettanto essenziale. Assieme alla reciprocità fra diritti e doveri la solidarietà esprime il bisogno di coesione nella comunità, che si realizza nell'apporto reciproco, nella socialità.

La pari dignità sociale lega i diritti umani civili e sociali, rappresenta il parametro per attribuire contenuto specifico e concreto a ciascuno di essi. Nella Costituzione italiana la dignità è indice di concretezza dell'eguaglianza affinché questa non resti soltanto formale; propone la saldatura fra eguaglianza, libertà e solidarietà; riassume e concretizza gli altri valori costituzionali e coglie il legame fra i diritti fondamentali, sottolineandone l'universalità, l'indivisibilità, l'effettività.

Nel contesto attuale di crisi, di odio, di disprezzo della condizione umana in molti luoghi e in molti paesi, è necessario riflettere sul significato, sul ruolo, sul valore della dignità; superare le sue ambiguità e le sue concettualizzazioni sterili; coltivarla e difenderla in un mondo globalizzato che sembra averne dimenticato il significato di ponte e di continuità tra un passato di aggressione ed un presente e un futuro di nuove minacce ed offese.

La dignità è premessa e condizione di eguaglianza e al tempo stesso di diversità e di identità; è espressione e frutto di solidarietà; è fondamento e limite di libertà. Ragionare sulla dignità di fronte al terrorismo, alla violenza e all'intolleranza, al negazionismo della *Shoah*, alle degenerazioni dell'economia finanziaria, allo sfruttamento dei più deboli, alla corruzione, ai problemi drammatici del fine-vita; ricordare le radici della dignità nelle tradizioni cristiana ed europea e i loro frutti nelle carte costituzionali e nelle dichiarazioni sovranazionali sui diritti umani sono condizioni per rivendicare e difendere la nostra umanità.

\*

#### **4. Eur-hope: il “sogno europeo” e la crisi.**

Il primo Risorgimento per l'Unità d'Italia si concluse nel 1918 con la vittoria nella prima guerra; una vittoria pagata a caro prezzo perché ad essa seguì il ventennio fascista.

Il secondo Risorgimento si sviluppò dopo la guerra perduta nel 1943 con la Resistenza contro il fascismo e l'occupante nazista; con la Liberazione nel 1945 anche grazie alle Armi alleate; con la Repubblica, l'Assemblea costituente e la Costituzione nel 1946. I valori e i principi fondamentali proclamati dalla Costituzione sono sovranità del popolo, solidarietà, uguaglianza, dignità, libertà, laicità, ambiente, lavoro e democrazia.

Adesso stiamo vivendo il terzo Risorgimento italiano ed europeo, in un momento di forte crisi.

Ad esempio non consideriamo le migrazioni una risorsa da accogliere in un'Europa che va spopolandosi; ma un dramma da evitare a tutti i costi, chiudendo i confini nazionali ed europei per difendere i nostri egoismi nel risveglio dei sovranismi e dei nazionalismi.

Delle due strade che l'Europa e l'Italia avevano tracciato e percorso verso la pace dopo la guerra (diritti e interessi) la prima sembra essere stata sacrificata alla seconda. Gli interessi prevalgono sui diritti, senza renderci conto che gli egoismi nazionali e sovranisti possono compromettere anche gli interessi di ciascun paese, oltre a quelli comuni ed all'attuazione dei diritti.

In Europa si tratta di recuperare la strada della cultura e dei diritti; in Italia di vivere la Costituzione, tuttora attuale ma non attuata in parti significative. Il valore di fondo delle dichiarazioni nazionali e sovranazionali dei diritti e delle costituzioni non sta nelle formule giuridiche ma nella loro capacità di delineare e costruire una società della inclusione e della partecipazione, in nome della dignità umana, non della esclusione.

Le radici dell'Europa dalla Grecia a Roma, alla Cristianità, alle vie delle fiere, delle università, delle abbazie, delle cattedrali e dei pellegrinaggi e ora dei giudici europei, all'Umanesimo e all'Illuminismo, al Romanticismo, segnano un percorso lungo e faticoso di pluralismo, di unità nella diversità, di centralità della persona umana, di libertà e di eguaglianza, di solidarietà, di laicità e di tolleranza.

Dopo le conquiste ma anche le degenerazioni prima degli stati e poi del mercato; dopo le due guerre mondiali nella prima metà del “secolo breve”; dopo le atrocità della seconda guerra l'Europa ha avviato un percorso di pace attraverso il mercato e l'unità economica, in esito al tentativo di realizzare una unità politica negli anni '50.

È un percorso dagli interessi comuni ai valori condivisi, dalla diversità all'unità attraverso la Comunità e poi l'Unione europea. Quel percorso è ora drammaticamente interrotto dalle due guerre in corso, con l'aggressione della Russia all'Ucraina in Europa e ai confini di essa con lo scontro drammatico tra Hamas e Israele.

Oggi la crisi – prima finanziaria, poi economica; poi sociale; di valori e geopolitica; ora bellica – e le carenze politiche, istituzionali ed economiche nella costruzione europea rischiano di alimentare la sfiducia nell’Europa, il rifiuto radicale di essa, il ritorno ai nazionalismi e agli egoismi. Rischiano di far dimenticare i molti e innegabili progressi di quella costruzione, fra i quali la pace e la difesa dei diritti umani. Rischiano di risolversi in un percorso opposto a quello dei primi settanta anni di pace e di prosperità realizzati.

L’Europa ha saputo realizzare – con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia – l’unificazione che non era stata in grado di raggiungere nel campo politico, economico, fiscale. Lo ha fatto attraverso un percorso prima giurisdizionale, attraverso le decisioni della Corte di giustizia e di quella CEDU; poi politico, attraverso il Trattato di Maastricht, la Carta di Nizza e il Trattato di Lisbona che ha aperto la via a nuove prospettive di tutela dei diritti fondamentali.

L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza con lo stesso valore giuridico dei trattati; apre la via ad un nuovo equilibrio fra diritti e mercato. La Corte di giustizia dell’Unione europea è diventata giudice dei diritti come la Corte CEDU, oltre che delle regole del mercato.

La peculiarità dell’esperienza europea non sta tanto nel riferimento alla centralità dei diritti fondamentali, presenti anche in altri contesti e non riconducibili ad una logica soltanto eurocentrica; sta piuttosto nella effettività e nella concretezza della loro tutela. Quest’ultima è stata affidata a meccanismi giurisdizionali e si è sviluppata nel *multilevel* attraverso il dialogo e il confronto quando non lo scontro fra fonti e giudici, con la garanzia di uno *standard* comune e la ricchezza della diversità.

Occorre tuttavia evitare che l’Europa si riduca – per le difficoltà di condividere, accettare e perseguire concretamente i valori comuni – ad una funzione soltanto giuridica e formale di procedure. Il metodo non può e non deve prendere il sopravvento sul merito; l’Europa non si può costruire e consolidare soltanto con le discussioni e i manuali di diritto.

\*

## **5. Dai diritti ai doveri.**

Due avvertimenti sembrano significativi.

Il primo è la constatazione che la frequenza e l’intensità delle proclamazioni dei diritti non comportano un’eguale attenzione ai doveri. L’omissione è comprensibile ma non giustificabile per il carattere essenzialmente “civile” e non sociale delle dichiarazioni dei diritti; nonché per la mancata preoccupazione, sino ad ora soprattutto ecologica, per la sopravvivenza del genere umano.

Il “crogiolo ardente della guerra” ha risvegliato l’attenzione; non poteva essere altrimenti.

Le vicende passate e quelle presenti dei conflitti costringono a ripensare il tema dei diritti fondamentali e delle lacune nella loro tutela; quello della centralità degli uomini e non solo degli stati nel contesto internazionale. Emerge la pericolosità del grimaldello e dell’incentivo del “*dual use*” (civile e militare) nel campo della ricerca scientifica pura ed applicata e del passaggio disinvoltato dalla prima alla seconda nell’applicazione dei risultati di tale ricerca.

Alcuni fra i più significativi elementi dell’interrogativo sul destino dell’umanità – dopo la rottura del patto di alleanza fra l’uomo e la natura – sono la scoperta della fissione nucleare e delle sue potenzialità; la evoluzione della informatica e la gestione dell’informazione con il passaggio dai *big data* alla “scoperta” e all’applicazione dell’intelligenza artificiale; la “civiltà digitale” e algoritmica con i suoi vantaggi ma anche i suoi rischi. Sono il consumo senza limiti delle risorse naturali; l’alterazione dell’equilibrio tra persona e natura; l’evoluzione della ingegneria genetica; la nascita e la diffusione di nuove forme di malattie; il tema e i problemi dell’inizio e del fine vita.

Su questo si fonda il secondo avvertimento. Gli scienziati rivendicano con ragione il diritto di intervenire nell’ambito dei valori già tradizionalmente riservato ai filosofi e agli esponenti religiosi. Aprono la via al ruolo sociale della scienza: non solo la ricerca di una vita migliore e di un controllo e previa conoscenza dei fenomeni naturali; ma anche la necessità di intervenire sullo sviluppo tecnologico.

Non si tratta di arrestare quest’ultimo, ma di guardare ai problemi delle generazioni future e dell’armonia tra diritti e doveri della biodiversità e dell’equilibrio ambientale. Una prospettiva di “sviluppo sostenibile” per la persona e per il suo equilibrio con la natura, non con il profitto e il mercato.

\*

## **6. Dal “cortile europeo” alla realtà post-globale.**

È il momento di fare qualcosa per rendere l’Europa più unita e capace di vincere le sfide. Il mondo sta cambiando e deve farlo anche l’Europa in base ai nuovi contesti (digitalizzazione; IA e sua applicazione in tutti i campi; superamento di dipendenza energetica).

Occorre un cambiamento radicale per rispondere alle sfide di USA e Cina; per ridefinire la UE con la stessa ambizione dei padri fondatori: non tanto con la revisione dei Trattati, ma almeno muovendosi con urgenza all’interno delle regole attuali; eliminando l’unanimità delle decisioni.

Non si tratta di ridisegnare una UE a più velocità, perché è necessaria coesione politica per agire insieme e subito. Adattarsi al “mondo di oggi e domani” invece di continuare con



un'organizzazione e con processi decisionali e finanziamenti progettati per il mondo di ieri. Abbiamo trascurato in UE la competitività con l'estero come seria questione politica. Non c'è mai stata una strategia industriale UE nel rapporto con gli Stati Uniti e la Cina.

Occorre guardare allo scenario globale; non solo agli squilibri tra gli Stati membri ma a più ambizione verso l'esterno e più pragmatismo verso l'interno della UE. Serve un vero mercato unico con “velocità, sicurezza, solidarietà”, ispirato alle indicazioni di Delors, per evitare che l'inerzia si traduca in declino.

Da troppo tempo si discute dell'integrazione dei mercati finanziari. È necessario che – come avvenuto per l'integrazione bancaria, per la quale convivono autorità UE e nazionale – sia promosso il passaggio alla supervisione europea.

Le piazze finanziarie come quelle del Lussemburgo; dell'Irlanda e paesi baltici; di Malta; di Cipro non possono frenare il processo di integrazione. Occorrono nuove prospettive per favorire gli aiuti di stato per gli investimenti paneuropei; soprattutto per il mercato unico dei capitali nei settori di energia, telecomunicazioni, finanza e per l'attuazione piena dell'Unione bancaria che è incompleta. L'obiettivo deve essere l'Unione effettiva del mercato dei capitali.

Essa comporta la necessità di un ordinamento sempre più integrato e completo che metta in relazione le discipline di diritto commerciale, societario, tributario (con i relativi profili di *enforcement* tramite organi giurisdizionali non solo penali) di stampo europeo; nonché la necessità di rivedere le regole dei mercati finanziari.

L'integrazione economica deve prevalere su ambizioni identitarie nazionali; solo così si inverte il declino economico dell'Unione Europea rispetto agli Stati Uniti e ai paesi asiatici.

Occorre – con il declino demografico ed economico; le tensioni politiche; la fine di un ordine mondiale fondato su istituzioni condivise – una revisione radicale allineata ai costosi e grandi *asset* strategici: la transizione verde e digitale da contemperare con quella tecnologica nel contesto di una transizione culturale.

\*

## **7. Il “nuovo equilibrio” dell'Unione fra diritti e interessi.**

L'armonizzazione delle regole nazionali ha funzionato solo in parte, con una burocrazia soffocante e la frammentazione tra istituzioni europee e nazionali. Occorre creare beni pubblici comuni; sostenibilità ambientale; tecnologie e dati accessibili; infrastrutture integrate; sicurezza; stabilità geopolitica; regole comuni del mercato.

Si continua a ragionare con duplicazioni e sprechi per logiche nazionali invece che attraverso un disegno unitario dell'Unione e del mercato unico.

Abbiamo confidato sulla *par condicio* e sulle regole dell'ordinamento internazionale ma altre potenze non hanno fatto lo stesso. Con il progresso e l'orientamento verso il Pacifico i vecchi schemi non funzionano più; Cina e USA hanno pian piano conquistato pezzi di mercato europeo. Alla Cina e agli USA si affianca anche l'India per quanto riguarda l'innovazione tecnologica.

L'Unione Europea deve essere all'altezza per competere integrando i settori fondamentali delle telecomunicazioni, dell'energia e del mercato finanziario. Solo così è possibile assicurare *standard* di vita elevati ed agevolare vita, studio e lavoro dei cittadini europei.

Nel futuro dell'Europa la competitività esige regole di concorrenza e tutela dei diritti sociali; linee di azione comune con priorità definita e aumento delle dimensioni di imprese; investimenti comuni da finanziamenti europei; sicurezza e disponibilità di materie prime. Esige una crescita parallela della economia e della rilevanza politica della UE; non politiche populiste che non tengano conto dei costi.

Per superare i limiti del mercato unico non bastano più le quattro libertà: circolazione di beni; servizi; persone; capitali. Ad esse occorre aggiungere le libertà di ricerca; del capitale sociale; di cultura, innovazione e istruzione. Occorre più efficienza, non solo più eguaglianza.

Da ciò l'importanza del tema della protezione sociale (ossia della tutela della persona per tutto il ciclo vitale, compreso il "fine-vita"), superando la tradizionale distinzione tra *welfare* nordico e mediterraneo. L'Europa è stata culla del modello di società, oltre che dell'economia: occorre ora occuparsi della "libertà dal bisogno".

Infine l'aver conquistato il primato nella proposta di regole per l'uso dell'intelligenza artificiale – evitando suoi rischi ed eccessi – è un vanto per l'Europa: a condizione che quelle regole valgano e non siano ignorate al di fuori del "cortile europeo" e nella conquista di esso da parte di *competitors* potenti come USA e Cina che giocano da "esterni" anche nel mercato europeo, oltre che in quello globale.

\*

## **8. Dalla "diversità" all'esclusione e alla precarietà nelle migrazioni verso l'Europa.**

È già la Bibbia a raccomandare, di fronte alle migrazioni che da sempre hanno segnato la storia dell'uomo: «*sii misericordioso, sii aperto ai bisogni dello straniero, perché anche tu sei stato straniero in Egitto*».

D'altronde la fuga in Egitto di Giuseppe, Maria e Gesù per sottrarsi alla persecuzione di Erode – descritta dal Nuovo Testamento – è una delle tante richieste di asilo da cui è segnata la storia dell'umanità. Allora non ci si poneva il problema della differenza fra i richiedenti asilo, i migranti economici, quelli ecologici che fuggono la desertificazione; né il problema della distinzione fra le varie forme di accoglienza e le loro qualificazioni giuridiche e di *status* di migranti.

C'è una continuità nella logica della carità verso il migrante. Trova corrispondenza nei principi di eguaglianza e solidarietà; c'è una continuità nella necessità dell'accoglienza prevista dalla nostra Costituzione.

Nei confronti del migrante però oggi non ci stiamo muovendo in questa direzione. Nel momento in cui i migranti sono diventati un fenomeno biblico, di massa, ci siamo scordati che fino a settant'anni fa anche noi eravamo migranti. Adesso viviamo un periodo di “migrazione dei cervelli” dal nostro paese verso altri più accoglienti.

Siamo un popolo in gran parte di benestanti. Possiamo e dobbiamo accogliere i migranti in una logica e in una prospettiva che non può essere quella di quaranta, cinquanta anni fa quando le migrazioni erano fenomeni isolati e ridotti. Il problema va affrontato dall'Europa. Per la sua soluzione l'Italia non può utilizzare i migranti come mezzi di pressione su di essa; ma anche gli altri Stati devono affrontare il problema e suddividere le quote di afflusso e gli oneri conseguenti.

Attraverso i c.d. protocolli e gli accordi di Dublino in sede europea oltre 25 anni fa si decise che ogni paese doveva tenersi i migranti che arrivavano in esso e decidere se potevano godere del diritto di asilo, previsto dalle convenzioni internazionali per i migranti che fuggono dalla guerra (convenzione di Ginevra); o se questi ultimi dovevano essere espulsi e rimpatriati.

L'Italia accettò quella soluzione con la consapevolezza che avevamo ottomila chilometri di coste ed eravamo la prima frontiera dell'Europa. Non si immaginava allora ciò che le migrazioni sarebbero diventate successivamente.

In cambio l'Italia ottenne una benevola disattenzione da parte dell'Europa sul rispetto delle regole di bilancio – poi rese più rigide con la modifica dell'articolo 81 della Costituzione nel 2012 – e accolse i migranti con una riserva mentale “*In Italia non si fermano perché di lavoro ce n'è poco; transitano nei paesi del nord dove hanno i parenti già insediati o dove trovano lavoro*”.

I centri di accoglienza dei migranti furono realizzati in termini di provvisorietà e non vennero gestiti con efficienza. Con la crisi economica gli altri paesi hanno cominciato a rifiutare l'arrivo dei migranti. La disorganizzazione e l'assenza di regole nelle strutture di accoglienza e del volontariato agevolano l'ingresso della criminalità organizzata in questo settore, che è divenuto fonte di elevati

profitti illeciti.

Tuttavia l'articolo 10 della nostra Costituzione – in un momento in cui i migranti eravamo noi – aveva ben presente il problema quando affermò l'obbligo di ricevere i migranti ai quali nel loro paese fosse impedito l'esercizio delle libertà. La norma dice non solo che lo straniero ha gli stessi diritti fondamentali del cittadino e il diritto di asilo se fugge dalla guerra o dalle persecuzioni, in ossequio alle tradizioni e convenzioni internazionali; ma che l'Italia è obbligata a dare asilo anche a coloro che nel loro paese sono privati della possibilità di esercitare le libertà fondamentali: prima fra esse ovviamente quella di non morire di fame.

\*

### **9. Dalla fame al pane e non viceversa.**

La crisi va affrontata a livello europeo. Anche se è esagerato parlare di invasioni, riemergono egoismi nazionalistici e richieste di chiusura delle frontiere. Le migrazioni non devono essere vissute come una emergenza da affrontare attraverso i respingimenti, anche perché questi ultimi spesso non sono possibili e perché il salvataggio della vita umana in mare è un obbligo fondamentale per tutti. Le migrazioni sono un problema strutturale, non una emergenza da affrontare caso per caso

In primo luogo molti migranti arrivano da paesi che non hanno strutture statali; altri arrivano attraverso paesi ed in campi dove le persone vengono rapinate, torturate e ammazzate. È difficile creare una barriera, soprattutto verso un continente come l'Africa che nei prossimi cinquanta anni provocherà un afflusso rilevantissimo di migranti verso l'Europa vista come l'isola del benessere; ma essa resterà comunque un prezioso deposito di risorse e di "terre rare". È difficile respingere i migranti verso paesi privi di qualsiasi regole e struttura, o verso paesi nei quali siano a rischio la loro incolumità e la loro sopravvivenza.

In secondo luogo di solito non è il pane che va dove c'è la fame, ma è la fame che va dove c'è il pane; da noi il pane per il momento c'è ancora. Occorrerà affrontare un discorso graduale, lento e difficile per coinvolgere l'Europa in una prospettiva di accoglienza che non si sbriga certamente dicendo "*mandiamo dei soldi, stiano a casa loro*".

È un discorso abbozzato ma non risolto dal recente patto a fine del lungo dibattito sulle proposte di controllo delle frontiere esterne europee; sulla semplificazione e accelerazione per accertare il diritto di asilo e la protezione; per contrastare i trafficanti; per condividere gli oneri di trasferimento dei migranti in paesi non coinvolti dal loro arrivo. Come lo accoglierà il nuovo Parlamento, eletto dai popoli e non dai governi?

In terzo luogo il problema va affrontato tenendo conto che i migranti – in un’Europa e in un’Italia che vanno via via spopolandosi e invecchiando per la crisi demografica – diventano una risorsa e non un’emergenza ad una serie di condizioni, compresa la formazione e il rispetto delle regole di convivenza che i migranti incontrano venendo da noi.

Basterebbe guardare al passato e alla lezione delle invasioni barbariche, della progressiva assimilazione dei popoli che arrivavano dal nord e dall’est e premevano sulle frontiere dell’impero romano. In esso vennero gradatamente assimilati. Buona parte delle nostre tradizioni e cultura è dovuta a quella assimilazione e ridimensione del “mito del sovranismo” riaffermato in questi tempi.

Forse siamo ancora lontani dall’acceptare questa prospettiva. Tuttavia sarebbe importante cominciare a pensare in questa logica, come qualcuno sta facendo. Non continuare nella logica di mandare aiuti “a casa loro” anziché investimenti; o in quella di considerare i migranti soprattutto se non soltanto un problema di sicurezza, come risulta con evidenza dall’accoppiamento fra sicurezza e migrazione in recenti provvedimenti legislativi. Il problema di accoglienza e di integrazione si apre a quello di un accesso alla cittadinanza oltre ai suoi fondamenti tradizionali *iure sanguinis* e *iure soli*.

Si tratta di paura, di rifiuto, di esclusione del “diverso” da parte del “normale”. È un rifiuto tanto più marcato e deciso, quanto più il “diverso” – in sé o nel gruppo di cui fa parte – chiede e cerca di essere considerato “eguale”. Accettiamo il diverso nel nostro mondo solo se sa “restare al suo posto”.

Comprendere quella paura alla base della diffidenza verso il diverso e conoscere le sue ragioni non vuol dire giustificarle. Occorre invece reagire su molti fronti, per superarne le cause. Prima di tutto con la reazione con ogni mezzo e con ogni decisione all’odio, alla violenza e all’intolleranza del razzismo. Poi una reazione e il contrasto ai mercanti di uomini, ai loro traffici e profitti di esecutori, mandanti, complici. Infine con la reazione alle tante imprese della paura che alimentano l’odio razzista, l’intolleranza e la violenza; che strumentalizzano il timore della diversità per ragioni politiche, populiste ed elettorali di forte capacità suggestiva.

Occorre reagire anche e soprattutto con la conoscenza, la cultura, la memoria e il dialogo; con l’impegno di tutti e di ciascuno – ai vari livelli di responsabilità e di coinvolgimento – per creare condizioni di convivenza e di rispetto reciproco. Occorre superare e rimuovere sia l’ignoranza e la disinformazione – da cui spesso nasce la paura – che oggi sono molto diffuse nel nostro paese; sia le condizioni materiali, culturali e politiche che alimentano quella paura.

Italia ed Europa hanno dato il meglio di sé nei momenti più difficili della loro storia; speriamo che continuino.

### **Nota dell'autore.**

I concetti espressi in questa relazione sono tratti anche da precedenti riflessioni dell'autore, fra cui si richiamano:

- relazione svolta in occasione della Conferenza sull'Europa di Cadenabbia, 19/20 ottobre 2019;
- relazione svolta presso l'Università Gregoriana di Roma, "*L'Italia dal Risorgimento all'Europa, attraverso la Costituzione*", 12 novembre 2011;
- FLICK G.M., *Il filo rosso della giustizia nella Costituzione. Un percorso di vita*, Milano, 2023.

I riferimenti contenuti al par. 6 sono ripresi, tra gli altri:

- dall'intervento di Mario Draghi alla Conferenza di alto livello sul pilastro europeo dei diritti sociali a La Hulpe (Belgio), 16 aprile 2024;
- dal documento presentato da Enrico Letta alla Commissione UE denominato "*Much more than a market*", aprile 2024.