

IDOS e ISTITUTO DI STUDI POLITICI "SAN PIO V"

La dimensione sociale dell'Europa Dal Trattato di Roma ad oggi

A cura di
Benedetto Coccia (Istituto "S. Pio V")
e Franco Pittau (IDOS)

Roma, Marzo 2017
60° anniversario del Trattato di Roma

Progetto di ricerca promosso da
Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

e realizzato da
Centro Studi e Ricerche IDOS

Curatori

Benedetto Coccia (Istituto "S. Pio V") e Franco Pittau (IDOS)

Redattori

Albani Mauro, Attanasio Paolo, Bea Giuseppe, Cagiano De Azevedo Raimondo,
Cancellario Chiara, Cappellini Claudio, Casucci Giuseppe, Chukwu Godwin,
Coccia Benedetto, Cramerotti Raniero, Demaio Ginevra, Di Sciullo Luca, Farfan Maria Marta,
Fasciani Giovanna, Gaffuri Luigi, Giudici Cristina, Gradoli Michele, Gulia Pino, Hmidi Mohsen,
Iafate Paolo, Iodice Antonio, La Gamba Luciano, Lannutti Vittorio, Lodetti Gianluca,
Lombardi Norberto, Marchesini Reggiani Andrea, Mediouni Raoudha, Melchionda Ugo,
Nanni Maria Paola, Ndjock Ngana, Niagne Essane Clarisse, Nigido Roberto, Paravati Claudio,
Piccinini Claudio, Pittau Franco, Porcedda Federico, Ridolfi Silvano, Ricci Antonio, Rossi Enzo,
Sergi Nino, Siebetcheu Raymond, Sospiro Gabriele, Valensise Michele, Villa Vigoni,
Valenti Gianfranco, Vedovelli Massimo, Zaccai Claudia, Zin Edoardo

Segreteria di Redazione

Maria Pia Borsci, Claudia Mancosu e Giuseppe Mazza, Centro Studi e Ricerche IDOS

Indice

PARTE INTRODUTTIVA

Un anniversario che serve a riavvicinare l'Europa agli europei <i>Antonio Iodice, presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"</i>	5
Un libro a sostegno di una celebrazione non formale del Trattato di Roma <i>Benedetto Coccia e Franco Pittau, coordinatori della ricerca</i>	9

ASPETTI STORICO – ISTITUZIONALI DELL'EUROPA

Dal Trattato di Roma agli ultimi Trattati dell'UE: un'analisi storica <i>Paolo Attanasio e Raymond Siebetcheu</i>	13
L'iter del processo di allargamento della "casa comune europea" <i>Antonio Ricci</i>	24
La <i>governance</i> europea e le politiche di sviluppo e coesione dopo la crisi del 2008 <i>Enzo Rossi</i>	32
La società italiana al tempo del Trattato di Roma <i>Benedetto Coccia e Franco Pittau</i>	42
La libera circolazione: istituzione, evoluzione e prospettive <i>Maria Marta Farfan, Norberto Lombardi e Franco Pittau</i>	50
L'Europa e le migrazioni. Una prospettiva storica <i>Raniero Cramerotti e Maria Paola Nanni</i>	58
La sensibilità europea dell'Italia nelle indagini di Eurobarometro <i>Ginevra Demaio e Luca Di Sciullo</i>	66
Migrazioni, previdenza e tutela sociale: apporto delle strutture e degli operatori di patronato <i>Giuseppe Bea, Pino Gulia e Franco Pittau</i>	74
Le migrazioni italiane nel Dopoguerra <i>Mauro Albani</i>	81
L'emigrazione degli italiani nel Nord Europa negli anni '50 <i>Gianfranco Valenti</i>	82

DIMENSIONI SOCIALI ATTUALI DELL'UNIONE EUROPEA

Il ruolo della Corte di giustizia per la tutela dei diritti socio-previdenziali <i>Paolo Iafrate</i>	83
La pluralità religiosa e l'islam nell'Unione Europea <i>Michele Gradoli e Paolo Paravati</i>	92
Le politiche dell'UE per l'impresa e l'imprenditoria e la realtà dei migranti imprenditori <i>Claudio Cappellini e Ugo Melchionda</i>	101

La mobilità studentesca e la politica culturale nell'Unione <i>Vittorio Lannutti e Gabriele Sospiro</i>	107
L'Europa e il contesto demografico mondiale: anni '50, oggi e a metà secolo <i>Raimondo Cagiano De Azevedo e Cristina Giudici</i>	116
La ricerca scientifica nell'Unione Europea: uno sguardo d'insieme <i>Chiara Cancellario e Giovanna Fasciani</i>	118
La politica di coesione dell'UE tra inclusione sociale e coesione territoriale <i>Federico Porcedda</i>	120
60 anni di politica linguistica dell'Unione Europea <i>Raymond Siebetcheu e Massimo Vedovelli</i>	127
L'UE e la tutela della vita nelle crisi umanitarie <i>Nino Sergi</i>	133
L'Europa e il continente africano <i>Luigi Gaffuri</i>	135
Proposte della diaspora africana all'Unione Europea <i>Godwin Chukwu, Clarisse Essane Niagne, Mohsen Hmidi, Raoudha Mediouni e Ndjock Ngana</i>	137
Unione europea, rifugiati e richiedenti asilo <i>Andrea Marchesini Reggiani</i>	139

I PROTAGONISTI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Alcide De Gasperi, grande statista e federalista europeo <i>Gianluca Lodetti e Franco Pittau</i>	141
Konrad Adenauer: le idee e l'impegno per l'Europa <i>Michele Valensise</i>	143
Robert Schuman e la conciliazione franco-tedesca come base per l'integrazione europea <i>Edoardo Zin</i>	145
Jean Monnet, politico pragmatico ed efficace costruttore dell'Europa <i>Luciano Lagamba</i>	147
Henri Spaak, grande artefice del processo d'integrazione europea <i>Claudia Zaccai</i>	149
Altiero Spinelli e il suo infaticabile impegno per l'Europa <i>Claudio Piccinini</i>	151
Jacques Delors e il suo contributo innovativo <i>Giuseppe Casucci e Franco Pittau</i>	153
La Chiesa cattolica e l'unificazione europea <i>mons. Silvano Ridolfi</i>	155
L'azione di governo di Romano Prodi nell'Unione Europea e in Italia <i>Roberto Nigido</i>	157

Un anniversario che serva a riavvicinare l'Europa agli europei

di Antonio Iodice, *presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*

L'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" ha voluto dedicare una particolare attenzione al 60° anniversario dei Trattati di Roma, anche se questa ricorrenza cade in un periodo che mostra scarso interesse a una realtà sovranazionale come quella europea, sia in Italia che negli altri Paesi del continente: il referendum che ha sancito l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea ne è stata una dolorosa conferma e, come molti auspicano e altri come noi invece temono, potrebbe non essere l'ultima.

Quelli con una certa età pensano con preoccupazione a questo scenario, chiedendosi innanzitutto perché non siano riusciti a trasmettere alle successive generazioni il loro convinto apprezzamento del processo di integrazione comunitario. Questo è anche il mio stato d'animo, nel presentare questo libro sul 60° anniversario del Trattato di Roma, sia come presidente di un Istituto dimostratosi sempre convintamente europeista nel corso della sua attività, sia a titolo personale a motivo dell'indimenticabile esperienza vissuta al servizio delle Istituzioni europee e del coinvolgimento negli studi del processo di integrazione europea. Chi pensa alla situazione determinatasi in tutta Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale non può dimenticare i disastri causati da parole d'ordine dettate dall'interesse estremo riposto sui concetti di nazione, etnia, ordine, autoritarismo, colonialismo, superiorità, che dopo il primo conflitto mondiale avevano portato gli europei a incamminarsi per i sentieri della contrapposizione, privi dello spirito di collaborazione e per forza di cose avviata alla guerra. Il declino che minava il futuro dell'Europa non poteva che essere superato con concetti di segno opposto, come libertà, partecipazione, democrazia, apertura internazionale, condivisione. Oggi molti europei sono propensi a pensare che questi siano il frutto di un pensiero debole: ciò avveniva anche allora e fu la causa del disastro.

Il processo di integrazione, avviato sulle ceneri del continente a partire dagli anni '50, ha mostrato che le parole d'ordine aggreganti, prima ricordate, non erano vuote e, infatti, sono servite a porre fine ai ricorrenti conflitti tra i paesi europei e, in positivo, a garantire la pace e a favorire uno straordinario processo di sviluppo economico, sociale e culturale dalle dimensioni tali che sarebbe stato perfino difficile immaginare.

Mi limito a un esempio che dovrebbe essere tanto caro all'Italia: quello dei suoi emigrati. Nell'immediato dopoguerra tutte le regioni d'Italia hanno registrato forti flussi migratori verso l'estero, e quelle meridionali, in particolare, sono state soggette a un vero e proprio salasso di forze lavorative ma, contrariamente a quanto avvenuto in passato, ciò si è svolto nell'ambito dell'integrazione europea dove i nostri migranti hanno ottenuto per la prima volta il riconoscimento della loro dignità. Il mercato unico europeo è stato imperniato non

solo sulla libertà di movimento dei beni e dei servizi ma anche su quella dei lavoratori e a loro è stata conferita la possibilità di spostarsi per inserirsi nel mercato occupazionale degli altri Stati membri con un continuo ampliamento dei loro diritti, sia per via legislativa che giurisdizionale a seguito dell'efficace intervento della Corte di giustizia. Non vi è stata una realizzazione paragonabile a questa esperienza europea in nessun'altra area del mondo, tanto più che dal concetto di lavoratore europeo si è arrivati a quello di cittadino europeo.

Si potrebbe continuare, indicando i progressi intervenuti a livello economico, formativo, culturale e di armonizzazione tra aree progredite e svantaggiate del continente. Senza voler minimizzare i problemi con i quali l'Europa si è dovuta e si deve confrontare, si può però dire che non possiamo ragionevolmente pensare al nostro Paese senza collocarlo nel contesto europeo, senz'altro più rassicurante e stimolante rispetto al passato. L'Europa è la casa comune, la base sulla quale impostare le proposte, anche quando si è critici nei confronti di questo o di quell'aspetto della costruzione comunitaria, spinti dal calcolo dell'utilità che se ne può ricavare per la propria nazione e ragionando in termini di separatezza rispetto agli altri, quasi che possano essere affrontate in solitudine le sfide globali che oggi ci mettono a confronto con giganti economici come la Cina e altri paesi affermatasi a livello planetario.

Come accennato, però, anche chi ricorda con gratitudine i progressi fatti tramite l'integrazione europea non può sottacerne i difetti. Questa riserva non riguarda l'ambito dei diritti riconosciuti ai cittadini europei nei diversi trattati, a partire da quello di Roma. Nei suoi testi ufficiali l'Unione Europea ha continuato la grande tradizione giuridica che ha trovato impulso nella rivoluzione francese, nell'illuminismo, nella tradizione cristiana, nel movimento dei lavoratori e ha conosciuto un efficace ripensamento dopo i disastri delle due guerre mondiali, causati dall'oblio di quella tradizione. Purtroppo, diverse di queste conquiste, patrimonio della vocazione internazionalista e solidaristica, vengono di nuovo messe in forse da una patina di oblio o di sottovalutazione, perché considerate espressione di un'Europa debole.

A questo riguardo torna utile un altro esempio: gli orientamenti maturati a livello europeo sul dialogo interreligioso e il confronto con l'islam e le altre comunità religiose venute a inserirsi in un contesto culturale giudaico-cristiano. Il dialogo sempre più viene considerato un cedimento di fronte alle diversità anziché lo strumento più efficace per comporre armoniosamente e venire a capo del terrorismo sedicente di matrice religiosa ma è indebitamente perpetrato nel nome di Dio. Per la difesa di questi forti principi bisogna impegnarsi di più e meglio, riuscendo a spiegarli in maniera concreta e convincente, ma nello stesso tempo nel loro contenuto ideale. È necessario ricreare una profonda e ampia sintonia umana con i cittadini, un comune sentire, una idealità condivisa che guidi i passi della futura progettazione e consenta di superare il piccolo cabotaggio dei discorsi di certi politici, ai quali manca la statura umana e morale che ha invece caratterizzato gli statisti che hanno costruito l'Europa unita. Per portare avanti quest'opera di convinzione servono, però, al posto dei messaggi rituali, una grande concretezza e un continuo spirito di rinnovamento, della cui carenza purtroppo, al momento, si sta pagando il prezzo.

Abbiamo conosciuto, in Italia e in Europa, periodi improntati all'entusiasmo nei confronti della costruzione europea, del superamento dei confini, dell'insistenza sulla libertà di movimento, della progettazione comune, dell'utilizzo delle risorse per finalità condivise. Testimone di queste aperture è senz'altro la cosiddetta generazione Erasmus, che ha studiato in altri paesi europei, ne ha imparato le lingue e ne ha conosciuto le culture.

Tra gli esempi negativi, invece, senza arrivare a sostenere che l'Unione Europea è solo burocrazia, non può non essere citata la pesantezza amministrativa che spesso costituisce un vistoso limite. La prudenza dovrebbe moderare le critiche di noi italiani, ampiamente esposti al medesimo male e quindi lontani da una posizione ideale per atteggiarci a maestri; però, ciò non esclude che se ne possa parlare con l'equilibrio dovuto, prendendo anzi lo spunto dagli aspetti negativi conosciuti a livello nazionale. In particolare, se si vuole che il piano formale dei testi normativi diventi effettivamente concretezza di vita, è fondamentale non confondere la procedura burocratica, che va certamente snellita, con le idee di fondo che muovono le scelte. Nell'Unione Europea, per il fatto che vi siano implicati 28 Stati membri, non può mancare la complessità e le disposizioni di attuazione devono essere, per forza di cose, ben articolate. Collegare Paesi dalle specifiche tradizioni secolari e dagli ordinamenti giuridici differenti non è semplice. Ciò non significa, però, che non si possa migliorare, cercando di conoscere in maniera più approfondita i problemi e le attese dei cittadini. In alcune materie che rientrano nelle competenze dell'Unione sono stati fatti passi in avanti, mentre per altre si arranca, come sta evidenziando la politica migratoria nei confronti dei cittadini non comunitari e, specialmente, dei richiedenti asilo. Questo ambito sta evidenziando le maggiori difficoltà tra i partner europei, spesso portati a ragionare unicamente secondo una logica nazionale, mentre il resto del mondo procede spedito e rischia di lasciare indietro la "vecchia" Europa.

Può aiutare a superare questa fase di stallo e di crisi solo il rilancio dell'idea dell'Europa unita e del suo rafforzamento. L'Europa è anche un sogno, e cioè la capacità di prevedere come le cose potrebbero migliorare a distanza di tempo. Come è stato possibile negli anni '50, in un contesto storico veramente difficile, ciò è possibile anche oggi in condizioni molto migliori: si deve avere la forza di cambiare per il meglio, con una *policy* che incida positivamente sul futuro dei cittadini europei, facendo loro sentire l'appartenenza a una patria comune. L'Europa delle "piccole patrie" è un falso mito, un male per tutti gli europei e specialmente per gli italiani, con grave pregiudizio per la qualità della vita e della stessa identità nazionale. Quest'opera di convinzione non è un obiettivo irraggiungibile se le prossime decisioni europee saranno più lungimiranti. Questo è il cammino che bisogna riprendere, facendo tesoro degli errori del passato e perseguendo un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte sia al momento della loro adozione, sia nella fase della loro traduzione negli ordinamenti nazionali.

Il sogno europeo non riguarda solo gli europei. Accanto a noi vivono milioni di persone che, attratte dal fascino del nostro continente o per sfuggire a situazioni drammatiche, hanno fatto degli Stati membri la loro nuova patria, conferendo alle nostre società una connotazione multietnica, multinazionale e multireligiosa. Pertanto, bisogna pensare anche a loro.

L'Europa del futuro dovrà essere anche più mediterranea. Questo mare, che ne bagna i confini meridionali, è il mare delle tre grandi religioni monoteiste, di culture dalle tradizioni secolari, di scontri ma anche di fecondi incontri tra la tradizione araba e quella cristiana. Il Mediterraneo è un mare che, pur avendo cessato di essere il centro del mondo, non ha esaurito la propria vocazione, sia come potenziale bacino integrato delle numerose nazioni che su di esso si affacciano, sia come terreno di sperimentazione della convivenza pacifica tra ebraismo, islam e cristianesimo, sia come porta di accesso alla vasta area afroasiatica.

Il Mediterraneo, specialmente per l'Italia, costituisce attualmente un fattore di notevole preoccupazione. Dal punto di vista umanitario, perché sono diventate oltre cinquemila l'anno le morti di chi lo attraversa con natanti di fortuna in cerca di una sopravvivenza più dignitosa. Ma anche dal punto di vista politico, perché tante persone in fuga evidenziano nei paesi di origine condizioni politiche, economiche e climatiche non accettabili. Per quanto riguarda la gestione del fenomeno migratorio, l'Italia, che non senza difficoltà stava cercando di programmare l'arrivo dei flussi lavorativi dall'estero, è stata costretta a confrontarsi con un concitato susseguirsi di sbarchi che hanno evidenziato le carenze del sistema di accoglienza, le difficoltà del loro collegamento con il mercato di lavoro e anche la penuria dei fondi disponibili.

I flussi del Mediterraneo potranno conoscere un andamento più tranquillo solo se l'Europa (e non solo essa) interverrà più decisamente sulle cause strutturali che ne stanno all'origine. Al continente africano quello europeo è imparentato non solo per la collocazione geografica ma anche per ragioni politiche ed economiche. Se il mondo del futuro sarà caratterizzato – come si prevede – da un confronto tra giganti, l'Europa potrà continuare a esserne protagonista solo se alleata con l'Africa, non solo per i legami stretti durante il periodo coloniale e rivisitati dopo l'accesso all'indipendenza dei vari Stati, ma ancor di più per la vocazione stessa dell'Europa, da sempre terra d'incontri e di scambi culturali: per non parlare poi delle ragioni oggettive che portano a una nuova simbiosi tra la cultura scientifica e tecnologica europea e la ricchezza demografica e di risorse di quel continente. L'Africa non è in letargo e il suo tasso di crescita è ben più elevato di quello europeo, anche se i livelli di partenza sono distanti. Gli europei sono chiamati ad attuare strategie capaci di recepire la comune convenienza, resi consapevoli che non si tratta di un processo a breve termine e così saggi da evitare la concorrenza tra gli Stati membri che attualmente li porta ad arrivare per primi anziché muoversi insieme agli altri.

Questo libro, frutto di un serio lavoro di ricerca e di un ampio coinvolgimento sociale, si inserisce nel programma di attività promosso dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma e si occupa di molte tematiche che stanno a cuore agli europei, al presente e in prospettiva. Proprio per questo motivo confido che anche il contributo dell'Istituto "S. Pio V" e di quanti hanno collaborato, a partire dal Centro Studi e Ricerche IDOS, serva a riavvicinare l'Europa agli europei.

Un libro a sostegno di una celebrazione non formale del Trattato di Roma

di Benedetto Coccia, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"* e Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Per una celebrazione non formale di 60 anni di storia

Tre sono le caratteristiche di questa commemorazione del 60° anniversario del Trattato di Roma fortemente voluta dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". La presentazione del volume dedicato al processo di integrazione europea è stata prevista in contemporanea con la ricorrenza del 25 marzo e ciò ha imposto dei tempi brevi, che hanno indotto i redattori dei vari capitoli, più che a insistere su lunghe ricerche d'archivio, a ricorrere al bagaglio delle loro conoscenze e ai risultati delle loro esperienze. Inoltre, presupponendo nella circostanza anche l'apporto di diverse ricerche scientifiche, sono stati individuati anche diversi ricercatori impegnati nel Terzo settore, e questo perché si è voluta sottolineare la dimensione sociale dell'Europa. Infine, si è pensato a un ampliamento dei capitoli inizialmente previsti dando voce, seppure con interventi più brevi, a numerosi rappresentanti dell'associazionismo sociale e di altri ambiti.

Partiamo dalla constatazione che il Presidente dell'Istituto "S. Pio V" ha sottolineato nella sua prefazione. L'Europa da molti europei non viene sentita come una realtà vicina. È carente la rappresentazione della costruzione comunitaria che, pur presentando aspetti quanto mai positivi (la libertà di circolazione dei lavoratori e degli studenti, l'agevole attraversamento delle frontiere, le opportunità di progettazione europea e così via), viene menzionata solo per quelli negativi. A quest'ultimo riguardo citiamo, nel nostro Paese, il rifiuto della rigidità imposta ai bilanci nazionali, scarsamente comprensibile da chi è alle prese con i bisogni derivanti da un sistema di sviluppo economico e occupazionale che ancora non riesce a decollare; inoltre vi sono i bisogni supplementari generati dal terremoto del 2016 (e dai suoi strascichi anche nel 2017 sovrapposti, per giunta, ai disastri causati dal maltempo), così come non si può dimenticare quell'area di povertà che continua ad aumentare, intaccando ulteriormente la precaria situazione delle classi medie. Da ultimo va sottolineata la crescente necessità di risorse per far fronte all'accoglienza dei profughi, con scarso sostegno dell'Unione Europea, pur dovendo l'Italia operare a beneficio di tutti gli Stati membri in forza del cosiddetto "sistema Dublino", incapace di procedere alla ripartizione degli oneri dell'accoglienza lasciando isolati i paesi mediterranei. Questo oblio europeo lascia profondamente amareggiati gli italiani, tanto più che non si tratta di una emergenza migratoria temporanea. Infatti, secondo le proiezioni demografiche delle Nazioni Unite, il continente africano vedrà la sua popolazione raddoppiare e raggiungere 2,5 miliardi di residenti a metà secolo con un bisogno supplementare di centinaia di milioni di posti di lavoro, per cui si emigrerà anche da paesi senza conflitti politici o di altro tipo.

L'Eurispes, nel *Rapporto 2017*, riferendo sui risultati di una sua recente indagine, sottolinea che il 71,5% degli intervistati ritiene che l'Italia sia stata lasciata sola da Bruxelles rispetto al problema dei migranti: anche per questo motivo ben 51,2% degli intervistati è favorevole

all'uscita dall'UE. Illuminanti sono anche i sondaggi di Eurobarometro riportati in questo volume. L'insoddisfazione nei confronti dell'Unione Europea così generata, rischia di creare un corto circuito e di portare a una valutazione negativa dell'intera costruzione europea, vanificando il significato di oltre mezzo secolo di storia. La presente ricerca si colloca in questo frangente e cerca di presentare lo spirito di chi ha avviato il processo di integrazione europea, di evidenziare quanto di positivo è stato realizzato (e di cui si continuano a vedere i benefici) e di enucleare con concretezza qualche linea per il futuro.

Una ricerca dovuta in larga misura al mondo sociale

Siamo partiti dalla convinzione che sia possibile un riavvicinamento tra l'Europa e i suoi cittadini a condizione di insistere sulla sua dimensione sociale, che ne ha rappresentato, fin dall'inizio, un pilastro molto importante. Diversi capitoli che completano l'apporto dei rappresentanti di ambiti specialistici (dagli ex ambasciatori ai docenti universitari), sono dovuti a rappresentanti del mondo sociale, fortemente impegnati in un ruolo di sensibilizzazione. "Ricerca – Mondo sociale – Impegno sul campo": questo è stato il trinomio ispiratore e la piattaforma della ricerca, che ha influito sulla documentazione da esaminare e sul suo utilizzo. Comprendiamo che questa non sia l'unica strada percorribile e apprezziamo gli approfondimenti condotti secondo un'altra metodologia, ma questa è stata la nostra scelta. Per fare dell'Europa un'idea calda, attrattiva, stimolante, bisogna capire i bisogni profondi dei cittadini. 60 anni di storia europea sono, come prima accennato, ricchi di traguardi significativi ma anche di altri meno convincenti, tutti qui affrontati con realismo e in stretto contatto con la vita vissuta seppure rispettando le analisi degli esperti.

Tuttavia, non si tratta del "buon senso" accreditato come criterio ultimo e quindi indiscutibile, specie sui media, perché esso spesso si configura come una sommatoria di pregiudizi, parzialità, malevolenze, sciovinismi, interessi personali e quanto altro si possa immaginare. Pensiamo, invece, al comune sentire che viene dal nostro recente passato (dopo il secondo conflitto mondiale) e da quello meno recente (l'evoluzione del cristianesimo, la straordinaria cultura del diritto umanitario per la tutela della dignità umana di ciascuna persona), dalle situazioni di povertà e dal loro riscatto, dalle migrazioni di massa e dal loro faticoso inserimento nei nuovi contesti, dalle nuove generazioni e dalla loro apertura alle diversità culturali, alle lingue, alle esperienze estere, dalle aziende che faticosamente cercano di resistere in un quadro di competizione globale, dalla necessità profonda della convivenza inter-religiosa. Alla base abbiamo posto questi aspetti, preziosi anche se spesso ritenuti "non notiziabili". È questo il vero buon senso, che spesso va controcorrente e induce a fruttuosi percorsi di impegno.

A rinforzare l'équipe dei ricercatori abbiamo chiamato dunque diversi esponenti del mondo sociale che, pur immersi nell'operatività, sono raffinati interpreti della realtà grazie agli incarichi che ricoprono nelle associazioni, nei sindacati, negli istituti di patronato e di assistenza sociale, nelle Ong. Ma non è mancata la disponibilità di docenti di diverse università e anche del Circolo di Studi Diplomatici, costituito da ambasciatori che hanno rappresentato l'Italia nei diversi paesi del mondo e che, grazie alla loro delicata funzione, sono naturali mediatori tra il punto di vista italiano e quelli esteri. Istituzioni, mondo sociale: uno sforzo congiunto per evidenziare gli aspetti sostanziali delle molteplici sfaccettature della costruzione europea.

Un volume che affronta i temi di maggiore interesse per i cittadini

In questa ricerca non poteva mancare un capitolo dedicato alla storia del processo di integrazione europea. In poche pagine è stata presentata l'evoluzione intervenuta in oltre mezzo secolo, concentrando l'attenzione su date, atti, istituzioni ed eventi ritenuti più significativi, gli allargamenti successivi fino alla configurazione attuale (UE-28) con veloci annotazioni accessibili anche al pubblico non specialistico. Questa impostazione è stata raccomandata anche a chi ha affrontato gli aspetti giuridici ed economici. La semplicità del linguaggio, non contrastando con il rigore metodologico della trattazione, è stata ritenuta un valore aggiunto.

L'attenzione all'evoluzione storica trova un complemento, per quanto riguarda il nostro Paese, nel quadro dell'Italia degli anni '50. Vediamo all'epoca una società che inizia a lasciarsi dietro la povertà e si presenta giovane, dinamica e pronta a qualsiasi sfida, inclusa quella europea. Significative di quel contesto sono anche le attese che i lavoratori italiani hanno nutrito nei confronti dell'Europa unita e della sua evoluzione. A loro volta, le indagini di Eurobarometro mostrano cosa, e in quale misura, è rimasto, nel corso degli anni, di quella grande sensibilità europea. Nel contesto della demografia mondiale, nonostante l'aumento degli Stati membri, l'UE è andata incidendo in misura decrescente ma la sua importanza (e non solo commerciale) è rimasta rilevante e così continuerà ad essere se si insisterà con rinnovata convinzione sull'idea di coesione.

Densi di contenuti e dalle profonde implicazioni sociali sono i capitoli che presentano l'istituto della libera circolazione, la tutela dei migranti negli altri stati membri, sia nel passato che attualmente, il ruolo svolto dalla Corte di giustizia di Lussemburgo per favorire una interpretazione delle normative nazionali conforme ai principi comunitari, l'autotutela che le associazioni dei lavoratori hanno messo in campo tramite gli istituti di patronato. Tra le numerose personalità impegnate a livello sociale per costruire la nuova Europa, occupandosi dell'inserimento dei numerosi italiani recatisi negli altri Stati membri, abbiamo scelto quella di un operatore di patronato segnalatosi per la sua eccezionale efficacia nel difendere la figura del "migrante comunitario" presso la Corte di Lussemburgo e quella di un operatore culturale promotore di una efficace strategia formativa.

Non poteva mancare un capitolo dedicato alla dimensione economica del processo di integrazione europea, soggetta, specialmente in questa fase, a rilievi fortemente critici. Notevole è stato l'apporto dato dalle migrazioni intracomunitarie, per lo più rappresentate dagli italiani, e quindi da quelle in provenienza dai paesi che non fanno parte dell'UE e, attualmente, per lo più da flussi di profughi alla ricerca di protezione umanitaria: perciò nel volume si parla anche del Mediterraneo, dell'Africa e delle attese delle diaspore di quel continente.

Sul versante socio-culturale e religioso sono stati inseriti solo alcuni tra i molti capitoli che potevano suscitare interesse: la mobilità studentesca e la politica culturale (riprendendo un tema che nel giugno 2016 l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", con il supporto del Centro Studi e Ricerche Idos, ha ampiamente trattato nel volume *Le migrazioni qualificate in Italia*); la politica di convergenza e di inclusione sociale, che ha assunto ramificazioni sempre più ampie e stimolanti, fornendo un significativo sostegno anche al vasto mondo dell'associazionismo (condannato in Italia a una vita stentata per le scarse risorse messe a sua disposizione, nettamente inferiori rispetto alla media europea) e alle stesse strutture

pubbliche, nazionali e territoriali. Per inciso, parlando di strutture pubbliche, è doveroso auspicare un alleggerimento degli aspetti burocratici (a partire dagli stessi formulari che, previsti nei bandi con cui l'Europa intende farsi sentire più vicina, finiscono per renderla più lontana). Nel volume si è ritenuto anche fondamentale richiamare l'attenzione sulla necessità del dialogo interreligioso in Europa, già scenario della lunga guerra religiosa tra cattolici e protestanti chiusa con la pace di Westfalia nel 1640, e ora confrontata con la presenza di tutte le religioni del mondo e in particolare con l'islam: in questo contesto troviamo frange di "sedicenti" credenti che, pronti a violentare con il terrore le coscienze e le vite altrui, generano tra gli autoctoni un atteggiamento di preoccupazione e di chiusura al posto della tolleranza e il dialogo, le uniche armi valide per venire a capo delle contrapposizioni.

Non è invece necessario spiegare la funzionalità di commemorare le figure eccezionali dei politici che stanno all'origine dell'Europa unita, ricordandone l'apporto ideale: dai precursori come Spinelli e il suo gruppo, agli eminenti politici del dopoguerra come De Gasperi, Adenauer, Monnet, Schuman e Spaak, al quel grande presidente della Commissione europea che è stato Jacques Delors. Si è anche parlato dell'attività svolta successivamente da Romano Prodi, che durante la sua presidenza ha conseguito importanti obiettivi e anche individuato nodi problematici, purtroppo rimasti irrisolti.

Un libro da diffondere attraverso una vasta campagna di sensibilizzazione

Individuare gli argomenti di prevalente interesse e scrivere con semplicità per raggiungere il maggior numero di persone: si constaterà, al termine della lettura, se questa consegna è stata mantenuta. Pertanto, partendo dalle presentazioni programmate a Roma e a Bruxelles, scelte d'obbligo, saranno numerosi gli eventi da organizzare in tutta Italia e anche tra gli italiani residenti negli Stati membri, coinvolgendo le istituzioni, le associazioni, le università, gli studiosi. Occorre restituire agli europei una nuova immagine dell'Europa, magari attualmente sbiadita ma capace di rinnovarsi a condizione di restare aperti alle prospettive di miglioramento.

Il 60° anniversario del Trattato di Roma riguarda anche i nuovi europei, e cioè gli immigrati. Certamente non sfuggirà l'importanza che nel volume è stata dedicata al fenomeno migratorio, riguardante sia gli italiani che i cosiddetti "extracomunitari" e tra di essi specialmente gli africani, i quali hanno spiegato direttamente quali sono le loro attese rispetto all'Europa. Il cammino da fare non sarà mai soddisfacente fino a quando in ogni Stato dell'Unione non verrà assicurata un'integrazione che equipari ai cittadini del posto quelli venuti da altri paesi, comunitari e non comunitari. Per i primi molto si è fatto, e questo è uno dei grandi meriti dell'UE; per gli altri molto ancora resta da fare. L'Europa, come l'Italia, per ragioni demografiche continuerà a essere una grande area di immigrazione e, perciò, è auspicabile il superamento dei tentennamenti attuali, a livello istituzionale, e dei ricorrenti discorsi d'odio, alla base.

Se favorirà queste prospettive, pensare cioè all'Europa come a una fonte non essiccata, il volume sarà stato veramente utile per una commemorazione efficace del 60° anniversario del Trattato di Roma e l'Istituto di studi Politici "S. Pio V", insieme al Centro Studi e Ricerche IDOS, non potrà che andarne fiero.

Dal Trattato di Roma agli ultimi Trattati dell'UE: un'analisi storica

di Paolo Attanasio, *Centro Studi e Ricerche IDOS* e Raymond Siebetchu, *Università per stranieri di Siena*

Introduzione

Il capitolo che segue ha l'obiettivo di delineare l'impalcatura storico-politica entro la quale si muoverà il volume, tracciando il percorso storico che, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, porterà un numero sempre maggiore di paesi europei ad un grado sempre più stretto di integrazione. Si tratta di un percorso a tappe, dove le tappe sono costituite essenzialmente dal susseguirsi dei trattati con i quali di volta in volta gli Stati membri hanno messo in comune sempre nuove prerogative, prima rinchiusi all'interno della sovranità nazionale. Compito principale di questo capitolo sarà quindi quello di dare conto di questa lunga marcia, tenendo sempre la barra sul contesto italiano, ma senza per questo perdere di vista il contesto continentale, che ha ovviamente influenzato i comportamenti, le scelte e le decisioni a livello nazionale. D'altra parte si cercherà altresì di andare oltre la mera trattazione storica, cercando di individuare ed analizzare le cause (politiche, economiche e sociali) che in qualche modo sottendono ognuna di queste tappe, contestualizzandole il più possibile nella particolare situazione politica ed economica del momento storico.

Il contesto storico e le premesse per il processo di avvicinamento

Ad oltre settant'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale, è oggi probabilmente molto difficile anche soltanto cercare di immaginare le condizioni in cui si trovava, nella primavera del 1945, gran parte del continente europeo. L'idea di un'Europa in qualche modo federata, che pure esisteva in nuce già nel secolo precedente, guadagna nuova forza proprio dalla lezione della guerra. Intellettuali come Altiero Spinelli, messi al bando ed esiliati dal regime fascista, ancora in pieno conflitto ebbero la capacità di guardare avanti, di immaginare un dopo, concretizzandolo in una proposta di ampio respiro - *Il Manifesto di Ventotene* - redatto dall'esilio nel 1941 con il titolo "Per un'Europa libera e unita" insieme ad Eugenio Colomi, Ernesto Rossi e Ursula Hirschmann. Al centro del pensiero di Spinelli si trova "il problema che in primo luogo va risolto", e cioè "la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani" (*Il Manifesto di Ventotene*, p. 5), che ha portato alla catastrofe della guerra. L'obiettivo è quello di "un'Europa libera e unita (...) premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna, di cui l'era totalitaria rappresenta un arresto." (*Il Manifesto di Ventotene*, p. 7). Ma i problemi che ostacolavano questa visione erano molteplici, e in primo luogo la secolare rivalità tra Francia e Germania, che già si era manifestata con la guerra franco-prussiana del 1870, conclusasi con la sconfitta della prima.

Non va peraltro dimenticato che il processo di integrazione europea vede la luce nello stesso contesto temporale e territoriale che dà vita alla guerra fredda, e al nuovo ruolo di Stati Uniti e Unione Sovietica nelle rispettive aree di influenza del Vecchio continente. Nel contesto post-bellico è anche da segnalare l'avvio dello European Recovery Program (ERP), meglio noto come "Piano Marshall" (dal nome del Segretario di Stato USA che ne fu promotore). Il Piano, che aveva una durata quinquennale e comportò un esborso di circa 17 miliardi di dollari, diede una forte spinta di avvio al processo di unificazione europea, in quanto, oltre a cementare la solidarietà interna al nascente blocco occidentale, fu l'occasione per creare la prima struttura cooperativa europea, la OEEC (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica). Se il "Piano Marshall" fu di evidente vantaggio per i paesi beneficiari, aiutò indubbiamente anche gli Stati Uniti a perseguire attivamente la propria strategia di contenimento dell'Unione Sovietica. Prima ancora di avvicinarsi politicamente tra di loro, alcuni Stati europei (Gran Bretagna, Francia, Italia, Portogallo, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca e Islanda) danno vita, sotto l'egida degli Stati Uniti (nuova superpotenza emersa appunto dalla seconda guerra mondiale) al Trattato N.A.T.O. (North Atlantic Treaty Organisation), firmato a Washington il 4 aprile del 1949. Poco prima, gli accordi di Bretton Woods avevano posto la pietra angolare di quello che sarà il sistema economico-finanziario di tutto il mondo occidentale, che consacrerà il dollaro come valuta dominante a livello globale, e che resterà in vigore fino al 1971, anno in cui gli USA posero fine alla convertibilità in oro del dollaro. Si tratta di una serie di argomenti, per così dire "collaterali", nei quali per motivi di spazio non è possibile addentrarsi, ma che è necessario tenere ben presenti se si vogliono comprendere appieno gli argomenti trattati in questo capitolo, e che contribuiscono a fare degli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale un vero e proprio crocevia della storia mondiale.

Se tutti i paesi europei colpiti dalla guerra avevano riportato profonde ferite nel loro territorio e nei rispettivi apparati produttivi, l'Italia era uscita dal conflitto ancora più debole di quanto non fosse prima, come testimonia un rapido sguardo ad alcuni dati statistici di base, desunti da un'opera pubblicata dall'ISTAT nel 2011, in occasione dei 150 anni dall'Unità e intitolata appunto "L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010". L'Italia uscita dalla seconda guerra mondiale (censimento del 1951) è un paese di circa 47 milioni e mezzo di abitanti (47.516.000), con un numero annuo di espatriati che dal 1947 in poi, non è mai stato inferiore ai 200.000 (con un picco di oltre 387.000 nel 1961, cap. II, tab. 2.9, p. 113). Gli analfabeti erano il 13% della popolazione (uno su quattro al Sud) e il 59% della popolazione aveva soltanto la licenza elementare. D'altro canto va riconosciuto che i progressi fatti nel campo dell'istruzione erano impressionanti: basti pensare che, se nel 1867 il 69,5% degli sposi non era stato in grado di sottoscrivere l'atto di matrimonio in quanto analfabeta, questa percentuale, nel 1945, è crollata al 2,9% e vent'anni dopo allo 0,3%. Il 42,2% della popolazione attiva era impiegato nell'agricoltura (cap. 7, tav. 10.4). Il tasso di mortalità infantile era al 66,6% (cap. 4, tav. 4.8, pag. 21).

La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)

Se l'Europa uscita dalla tragedia delle due guerre mondiali che avevano segnato la prima metà del secolo aveva urgente bisogno di voltare pagina, un Paese come l'Italia aveva

anche estrema necessità di un riconoscimento internazionale e di un sostegno alla propria ricostruzione economica. In questo senso, il processo di unificazione politica europea è sicuramente dipeso da una molteplicità di motivazioni e di attori, portatori di interessi diversi. Da una parte la necessità del superamento di una concezione che aveva portato morte e distruzione appare irrinunciabile agli occhi dei cittadini europei del 1945, se si vuole far ripartire il continente su basi nuove. Come accennato sopra, al centro vi è il secolare conflitto franco-tedesco e gli sforzi necessari per una sua soluzione duratura e accettabile per entrambe le parti. La visione che si impone viene non a caso da un uomo che aveva vissuto in prima persona le lacerazioni del conflitto che aveva diviso in due il continente. Il Ministro degli esteri francese Robert Schuman era infatti nato cittadino tedesco ed aveva acquisito la cittadinanza francese con il passaggio dell'Alsazia-Lorena alla Francia dopo la fine della prima guerra mondiale, nel 1919.

La visione di Schuman si era ispirata anch'essa ad un altro documento, il cosiddetto "Plan Monnet"¹, consegnato pochi giorni prima al ministro degli esteri francese, con il quale si delineavano le basi su cui poggiare la rinascita economica francese. Il "Piano Monnet" porta, come si vedrà più avanti, alla creazione, nel 1951, della Comunità Europea del Carbono e dell'Acciaio" (CECA) la prima delle tre comunità europee degli anni '50. La visione federalista propugnata da Spinelli e da altri intellettuali dell'epoca si infranse infatti contro le resistenze degli Stati nazionali a cedere quote importanti di sovranità, dando inizio con ciò a quella che sarà, lungo tutto il corso della storia dell'integrazione europea, una causa di attrito costante fra i "sovranisti" e i "federalisti". Guadagnò invece credito la visione "funzionalista" di Monnet e Schuman, che faceva transitare il processo di avvicinamento proprio dagli interessi nazionali dei diversi stati coinvolti. Non a caso, nella "Dichiarazione Schuman" del 9 maggio 1950 si legge anche che *"L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto"*. Una di queste realizzazioni concrete, probabilmente la più importante se osservata con gli occhi dell'epoca, è appunto quella di creare un mercato comune del carbone e dell'acciaio, le due materie prime fondamentali a metà del secolo scorso, senza le quali nessun paese sarebbe stato in grado di combattere una guerra. Il Trattato CECA venne dunque firmato a Parigi il 18 aprile del 1951, fra i sei Stati che pochi anni dopo daranno vita alla Comunità economica europea: Belgio, Germania occidentale, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il Trattato, prefigurando quella che sarà poi l'organizzazione istituzionale della Comunità economica europea (v. *infra*), creò un sistema composto da quattro organi: l'Alta Autorità, il Consiglio speciale dei Ministri, l'Assemblea Comune e la Corte di Giustizia. La CECA, come si è visto, era una comunità con funzioni soprattutto economiche, anche se basate su una visione politica precisa del futuro comune dell'Europa, una sorta di primo passo nel processo di costruzione europea attraverso quelle "realizzazioni concrete" previste dal "Piano Monnet".

¹ Si fa riferimento qui al "Plan de modernisation et d'équipement", del 28 aprile 1950. Già nel 1946, infatti la Francia crea un "Commissariat Général du Plan", con l'obiettivo di rilanciare l'economia francese dopo la guerra e al cui vertice viene nominato Jean Monnet.

Il Trattato di Roma e le istituzioni della Comunità Economica Europea

Sempre in quegli stessi anni, però, il processo di unificazione europea avrebbe conosciuto un'importante battuta d'arresto, che metteva chiaramente in luce le resistenze degli Stati quando si trattava di mettere in comune pezzi rilevanti della propria sovranità, come la politica estera e di difesa. Ci si riferisce qui al fallimento del progetto per una Comunità Europea di Difesa (CED) che, lanciato dal governo francese nel 1950, venne accantonato proprio a seguito del voto negativo dell'"Assemblée Nationale" del 1954. Anche qui si tratta di un'intricata vicenda della quale furono protagonisti molti attori (in primo luogo la Francia, ma anche la Germania alla ricerca della pari dignità nel rinato consesso internazionale, gli Stati Uniti e la nascente NATO) con interessi spesso divergenti, influenzata da diverse vicende storiche concomitanti (l'esito disastroso della guerra d'Indocina per la Francia, ma anche la riorganizzazione dei Paesi dell'Europa Centro Orientale sotto l'ombrello del Patto di Varsavia). In questa sede basterà ricordare che la vicenda CED rappresentò la prima grande battuta d'arresto nel progetto di integrazione europea, rimandando a fonti specifiche per una trattazione più approfondita². Il cammino verso l'integrazione europea sarebbe ripreso nel 1955, con la Conferenza di Messina, che incaricò Paul-Henri Spaak di redigere un rapporto sulla creazione del Mercato Comune Europeo (il MEC). Il Rapporto Spaak fu alla base del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 (contestualmente al Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica, per il suo sfruttamento a scopi pacifici) e che segna una svolta nel processo di integrazione europea. Una svolta decisiva e irreversibile, nonostante i periodi di crisi anche acute che seguirono, e che misero a dura prova le istituzioni europee. Schematicamente, il trattato perseguiva i seguenti obiettivi:

- l'eliminazione dei dazi doganali tra gli Stati Membri;
- l'istituzione di una tariffa doganale esterna comune;
- l'introduzione di politiche comuni nel settore dell'agricoltura e dei trasporti;
- la creazione di un Fondo Sociale Europeo;
- l'istituzione della Banca Europea degli Investimenti;
- lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati Membri.

Per il perseguimento di questi obiettivi è stata creata una complessa architettura articolata in quattro diverse istituzioni, grosso modo mutate da quelle della CECA:

- l'Alta Autorità (successivamente denominata Commissione) composta oggi da 28 Commissari (uno per ogni Stato membro) e definita dalle fonti ufficiali "il braccio esecutivo politicamente indipendente dell'UE" (v. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_it).
- Il Consiglio dei Ministri è l'organo intergovernativo dell'Unione, composto di volta in volta dai Ministri nazionali responsabili per la materia che costituisce oggetto della riunione (Consiglio "Ambiente", Consiglio "Trasporti", e così via). Tra le principali funzioni del Consiglio dei Ministri vi sono l'adozione delle leggi europee, il coordinamento delle

² Si veda, ad esempio, Roberti F. *La Comunità Europea di Difesa*, in <https://byebyeunclesam.files.wordpress.com/2008/02/ced.pdf>, che rimanda a sua volta a Preda D. *Storia di un'esperienza. La battaglia per la CED e a Federazione europea*, edizioni universitarie Jaca, Milano, 1990 e Furdson E. *The European Defense Community*, Macmillan, Londra, 1980.

politiche degli Stati membri, la politica estera e di sicurezza comune (oggi insieme all'Alto rappresentante), la conclusione degli accordi internazionali e l'approvazione del bilancio, insieme con il Parlamento. La denominazione Consiglio europeo indica invece la riunione dei capi di Stato o di governo dell'Unione (con la partecipazione del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio), ed è l'organo che "definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE". Non fa parte dei legislatori dell'UE e pertanto non negozia né adotta atti legislativi. Stabilisce invece l'agenda politica dell'Unione, generalmente adottando "conclusioni" durante le proprie riunioni del Consiglio europeo, che individuano le questioni problematiche e le misure da intraprendere (v. <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>). La creazione del Consiglio europeo risale al 1974, quando si riconobbe la necessità di istituzionalizzare le riunioni fino ad allora informali dei capi di Stato o di governo;

- l'Assemblea (la denominazione ufficiale attuale di Parlamento europeo arriva soltanto nel 1987) è l'organo forse più carico di significato simbolico di tutta la complessa architettura politico-istituzionale che governa l'Unione, in quanto è oggi l'unica istituzione europea ad essere direttamente eletta (a partire dal 1979) dai cittadini degli attuali 28 Stati membri. Il Parlamento oggi agisce in qualità di co-legislatore con il Consiglio e adotta sia le proposte legislative che il bilancio dell'Unione;
- la Corte di Giustizia, composta da 28 giudici (uno per ogni Stato membro), organo di giurisdizione supremo per tutte le questioni riguardanti il diritto comunitario, con il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (TUE, art. 19, par. 1).

A queste istituzioni, per così dire, formali, si aggiunge, a partire dal 2009 (Trattato di Lisbona) l'Eurogruppo, un organismo informale in seno al quale i ministri dell'area Euro discutono le questioni relative all'andamento della moneta unica. L'avvento dell'Euro (entrato in circolazione sotto forma di monete e banconote nel 2002, ma introdotto in forma virtuale già nel 1999) ha comportato altresì la necessità, per i Paesi membri, di dotarsi di una banca centrale: nel 1998 è stata quindi fondata la Banca Centrale Europea, con sede a Francoforte, responsabile della politica monetaria dell'Unione e in particolare del mantenimento della stabilità dei prezzi all'interno dell'area Euro.

Per completezza è necessario citare anche la Corte dei Conti, l'organo di revisione esterno indipendente dell'Unione Europea, istituita nel 1975, e i cui 28 membri hanno il compito di controllare la legittimità delle entrate e delle uscite dell'Unione.

Forti di questa articolata organizzazione politico-amministrativa (che, fra l'altro, riversò nelle varie sedi istituzionali, principalmente Bruxelles, Strasburgo e Lussemburgo, migliaia di nuovi funzionari con le loro famiglie), i sei Stati fondatori si preparavano ad attraversare gli anni '60, densi di avvenimenti che in parte misero a dura prova la tenuta delle neonate comunità. Innanzitutto, nel 1962 venne varata la Politica Agricola Comune (PAC), essenzialmente con l'obiettivo di evitare alle popolazioni del continente altre crisi alimentari come quelle provocate dalla guerra, ma anche per elevare i redditi degli agricoltori allora una rilevante fetta dei lavoratori europei. Una significativa battuta di arresto nel cammino dell'integrazione fu quella generalmente nota come "politica della sedia vuota", messa in atto dalla Francia del Gen. De Gaulle nel 1965 come reazione a proposte politiche (quali,

fra l'altro, la costituzione di risorse proprie della Comunità e l'introduzione del voto di maggioranza) che implicavano una cessione di sovranità nazionale ritenuta eccessiva. Per contro, il Trattato di Bruxelles dello stesso anno sanciva la fusione delle istituzioni comunitarie, le quali fino ad allora avevano avuto tre Consigli e tre Commissioni separate. Anche il processo di decolonizzazione (iniziato nel 1957 con l'indipendenza del Ghana) ebbe la propria influenza sulla vita delle Comunità europee, dato che la Francia era il principale Paese coloniale fra i sei membri, fra i quali però vanno annoverati anche il Belgio e i Paesi Bassi e, in misura minore, l'Italia). Per garantire una qualche continuità con il legame spezzatosi con la conquista dell'indipendenza (avvenuta talvolta in circostanze drammatiche), nel 1963 venne firmato il Trattato di Yaoundé, con il quale la Comunità stabilirà strette relazioni economiche e di cooperazione con le ex-colonie. A questo farà seguito nel 1975 la Convenzione di Lomé, con la quale tali relazioni si ampliano alle ex-colonie del Regno Unito, che nel frattempo era entrato a far parte della Comunità europea, insieme con Irlanda e Danimarca.

Si trattava del primo dei numerosi ampliamenti che, nel giro di pochi decenni, porteranno gli Stati membri dagli originari 6 agli attuali 28. Nel 1981 sarà la volta delle Grecia, tornata alla democrazia nel 1974, dopo 7 anni di regime militare.

Dopo aver brevemente ripercorso, nella prima parte di questo capitolo, le principali tappe che hanno caratterizzato la nascita e i primi decenni di vita della Comunità europea, passiamo ora ad una trattazione più sistematica degli accordi che governano l'Unione, anche al fine di coglierne appieno le specificità.

Come già illustrato nei paragrafi precedenti, la prima fonte giuridica dell'Unione Europea è rappresentata dai suoi trattati istitutivi. Questi trattati istitutivi, con le loro integrazioni e modifiche, introdotte in particolare con i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona, nonché i trattati di adesione, contengono i principi giuridici fondamentali concernenti gli obiettivi, l'organizzazione e la modalità di funzionamento dell'Unione, nonché parti del diritto economico. Questi trattati internazionali, che fotografano la cornice giuridica e costituzionale dell'UE, segnano la volontà di modernizzazione e di rinnovamento dell'architettura europea.

L'Atto Unico Europeo

L'Atto Unico Europeo, da ora in poi AUE o *Atto*, firmato il 28 febbraio 1986 a Lussemburgo ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, si articola intorno a due nodi negoziali: la cooperazione politica e le modifiche ai Trattati. L'appellativo "Atto Unico" si riferisce alla volontà di riunire in un solo testo tanto gli aspetti politici quanto quelli economici del Trattato.

Rispetto all'aspetto politico viene conferito al Parlamento europeo un ruolo di maggior rilievo in taluni settori legislativi (procedura di cooperazione, in aggiunta a quella di consultazione), sottoponendo al suo parere conforme i trattati di adesione e di associazione. Tra gli ambiti a cui si riferisce la procedura di cooperazione prevista dall'*Atto* ricordiamo le questioni relative alla discriminazione basata sulla nazionalità; il riconoscimento dei titoli di studio; l'armonizzazione delle norme in materia di salute pubblica e di sicurezza sul lavoro. Dal punto di vista economico, l'AUE prevede l'istituzione di un mercato comune interno a tutti gli Stati membri, definito come "uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata

la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". Anche se con l'AUE non sono stati realizzati importanti risultati nel settore monetario, grazie a tale Trattato è stato chiaramente sottolineato l'obiettivo di intraprendere il cammino deciso verso una unione economica e monetaria. Decisione, questa, opportuna e improrogabile, alla luce degli effetti negativi all'epoca non ancora del tutto risolti derivanti dalla crisi economica ed energetica degli anni Settanta del secolo scorso. L'AUE fa inoltre riferimento ad un'appropriata politica regionale ed estera abbracciando temi come l'ambiente, la formazione, la ricerca, lo sviluppo tecnologico, nonché la coesione economica e sociale. Tale Trattato include per la prima volta il Consiglio europeo nel dispositivo dei trattati comunitari, stabilendone la composizione e prevedendo due riunioni l'anno. Anche se al momento della firma non destò grande entusiasmo da parte di alcuni Stati, tra cui l'Italia che attraverso il suo ministro degli esteri Andreotti espresse il suo sentimento di insoddisfazione, l'AUE fornì un impulso determinante al processo di integrazione europea.

Gli accordi di Schengen e il "sistema Dublino"

Ancor prima della firma dell'AUE, un gruppo di Stati membri iniziò un lungo cammino negoziale con l'obiettivo di creare una zona di libera circolazione, caratterizzata dall'abolizione, salvo casi eccezionali, dei controlli alle frontiere. Tale cammino non è ancora concluso: l'abolizione dei controlli, mentre da una parte include una serie di Stati che non fanno parte dell'Unione (e non sono neppure candidati a esserlo), dall'altra non comprende ancora tutti i suoi Stati membri. Nel 1985 un gruppo di Paesi membri della Comunità, composto da tutti i Paesi fondatori, tranne l'Italia (e quindi Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi) concluse un accordo di massima, cui sarebbe seguita, cinque anni dopo, la firma della Convenzione di Schengen (dal nome della cittadina lussemburghese dove si erano svolti gli incontri). Quest'ultima entrò però in vigore soltanto nel 1995, anno in cui vennero aboliti i controlli alle frontiere fra i Paesi firmatari (cui si erano aggiunti nel frattempo Spagna e Portogallo, che avevano aderito all'accordo nel 1991). Per l'abolizione dei controlli di frontiera con l'Italia (che aveva firmato il trattato nel 1990) bisognerà invece aspettare il 1997. In seguito ad una serie di adesioni successive, attualmente lo spazio Schengen include 26 Paesi europei: tutti gli Stati membri dell'UE (ad esclusione di Bulgaria, Croazia, Cipro, Irlanda, Regno Unito e Romania) cui si aggiungono Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Tutta la legislazione relativa agli accordi e alla convenzione di Schengen, definita "acquis", è stata integrata nella legislazione dell'UE nel 1999, in seguito all'adozione del Trattato di Amsterdam. La caduta dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen comporta una serie di misure collaterali, come ad esempio l'armonizzazione del regime dei visti per i soggiorni brevi (fino a 90 giorni, mentre per i soggiorni più lunghi ogni Stato membro mantiene sostanzialmente intatte le proprie prerogative), la condivisione dei dati, attraverso il Sistema di Informazione Schengen (SIS), e dunque, in buona sostanza, il rafforzamento dei controlli ai confini esterni. Oltre a ciò, gli Stati membri di Schengen si riservano il diritto di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere.

Parlando di frontiere esterne, è necessario fare almeno un accenno alla complessa legislazione che governa l'accesso dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione, che ha

avuto inizio con la Convenzione di Dublino, firmata nella capitale irlandese nel 1990 ed entrata in vigore sette anni più tardi. Nel 2003 il regolamento di Dublino II prese il posto della convenzione, per essere a sua volta sostituito dal regolamento di Dublino III, entrato in vigore nel 2013. Attraverso il "sistema di Dublino" si determina lo Stato membro responsabile per l'esame di una domanda di asilo. Dato che nella maggior parte dei casi si tratta del Paese di primo ingresso, la conseguenza è che il grosso delle richieste di asilo si concentra su di un esiguo numero di Stati membri (generalmente dell'Europa meridionale), che si trovano quindi a far fronte a situazioni spesso molto difficili. Oltre a ciò, tale meccanismo non tiene in considerazione il fatto che non di rado il Paese di primo arrivo non coincide con quello in cui il rifugiato vorrebbe rimanere. D'altra parte, uno sguardo storico a tutta la vicenda ci permette di constatare che, prima del 1990, la maggior parte dei richiedenti asilo si dirigeva spontaneamente verso i Paesi dell'Europa settentrionale, che allora si trovavano in una posizione per certi versi simile a quella in cui oggi versano Spagna e specialmente Italia e Grecia. Attualmente, la questione dei migranti occupa le prime pagine dei giornali di gran parte degli Stati membri e costituisce uno dei "dossier" più controversi dell'Unione, che si intreccia con altre questioni (come quella del terrorismo di matrice islamista) e che ne minaccia la coesione alle fondamenta. La Commissione Europea ha presentato una proposta per redistribuire la pressione migratoria in caso di massiccio afflusso di richiedenti asilo in uno Stato membro, ma i trasferimenti effettuati sono finora stati largamente insufficienti. Al di là di questo bilanciamento contingente, la Commissione vorrebbe anche introdurre nuovi criteri di più equa ripartizione dei richiedenti asilo, basati, invece che sul criterio del primo Paese di approdo, su dati oggettivi, come l'estensione territoriale, la popolazione e la ricchezza dei diversi Stati membri. Questa proposta ha scatenato una serie di reazioni da parte di diversi Stati membri, che ha messo in serio pericolo la sopravvivenza stessa dell'Unione. La crisi che ne è conseguita ha anche in qualche modo reso evidente che una soluzione duratura e condivisa non può prescindere da un nuovo passo in avanti del processo di integrazione, con il quale gli Stati membri rimettano alle istituzioni dell'Unione la ripartizione e la gestione dei flussi di richiedenti asilo, destinati probabilmente ad una crescita costante, data anche la sostanziale situazione di chiusura degli ingressi per motivi di lavoro che vige in gran parte dell'Unione stessa.

Il Trattato dell'Unione Europea

Il Trattato dell'Unione Europea (TUE), siglato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, può essere definito come l'atto fondativo dell'Unione Europea. In realtà, tale Trattato, ribattezzato *Trattato CE* (Comunità Europea) che sostituì la CEE (Comunità Economica Europea), segnò "una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa". Esso gettò le basi per la creazione di un'unione monetaria, politica e sociale anche nell'ottica di un ordinamento costituzionale europeo. Il passaggio dalla CEE alla CE evidenziò un mutamento non solo formale ma anche sostanziale. Analogamente all'AUE, il TUE si fonda su due esigenze principali: a) completamento del mercato unico con l'adozione della moneta unica nell'intento di garantire maggior forza e competitività ai paesi membri; b) visione politica comune a tutti gli Stati membri, anche alla luce degli eventi politici e delle grandi sfide che hanno segnato

quel periodo. In questa sede ne ricordiamo due: la *Perestrojka* (ovvero l'insieme delle riforme economiche introdotte nell'Unione Sovietica da Michail Gorbačëv dal marzo del 1985 al 1989 allo scopo di ristrutturare l'economia nazionale) e la caduta del *Muro di Berlino* (e della conseguente *Cortina di ferro*) che segnò non solo la riunificazione tra la Germania Ovest e la Germania Est, ma anche la fine della Guerra fredda.

Il TUE si può sintetizzare attraverso tre pilastri fondamentali: 1) il nuovo Trattato CE, che si prefigge di istituire l'Unione economica e monetaria; 2) l'istituzione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) con l'obiettivo di assicurare la difesa dei valori comunitari; 3) la cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni (GAI) che affronta ad esempio temi inerenti alla lotta alla criminalità e alla politica d'immigrazione. È opportuno sottolineare che gli ultimi due pilastri non sono confluiti direttamente nella CE ma sono stati affidati alla cooperazione intergovernativa. In riferimento alle principali novità introdotte dal TUE ricordiamo la procedura di co-decisione con la quale i poteri del Parlamento europeo vengono nuovamente rafforzati. Inoltre, le competenze CE sono ampliate o integrate in taluni settori quali la cultura, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, la ricerca, lo sviluppo tecnologico, l'ambiente, nonché la cooperazione allo sviluppo, ecc. Riguardo ai principi evocati nel Trattato di Maastricht, un particolare rilievo politico ha assunto il principio di sussidiarietà, già contenuto nell'AUE, che diviene il criterio per stabilire un'adeguata ripartizione delle competenze tra la CE e gli Stati membri.

Il Trattato di Maastricht introduce anche la *Cittadinanza europea* che, precisiamolo, completa e non sostituisce la cittadinanza statale. In realtà, l'acquisizione della cittadinanza di un Paese facente parte dell'Unione Europea si acquista automaticamente anche la cittadinanza europea.

Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam (T.d.A), firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, porta avanti le riforme introdotte dal TUE e rafforza i tre pilastri sui quali l'Unione poggia la propria azione. Esso è il risultato dei lavori svolti dalla Conferenza Intergovernativa (CIG) con il compito di proporre i necessari adattamenti ai trattati, in vista delle sfide, come l'introduzione dell'euro sui mercati finanziari (1999), preceduta dall'istituzione il 1° giugno 1998 della Banca Centrale Europea, e l'allargamento a Est (dal 2004) che si pongono per il nuovo millennio. Il T.d.A si prefigge di raggiungere quattro obiettivi principali: a) devolvere maggiori risorse a favore dell'occupazione e dei diritti dei cittadini; b) rafforzare l'influenza dell'Europa nel mondo; c) eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza; d) prevedere misure per riformare le istituzioni comunitarie dell'Unione.

Il Trattato di Nizza

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° marzo 2003, focalizza l'attenzione sulla composizione della Commissione, il sistema di ponderazione di voto in Consiglio e la nuova distribuzione di seggi al Parlamento europeo nella prospettiva dell'Allargamento. Con questo Trattato è stato esteso il campo di applicazione della procedura a maggioranza qualificata ed è stata semplificata la procedura prevista per

ricorrere alla clausola di *cooperazione rafforzata*, a cui ora potrà ricorrere un gruppo di almeno otto Stati Il processo costituente comunitario ha compiuto a Nizza un importante passo avanti per quanto riguarda la protezione dei diritti individuali, con la proclamazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, detta anche *Carta di Nizza*. Tale Carta racchiude una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'Unione. L'evento storico che ha contraddistinto il periodo in cui è stato firmato il Trattato di Nizza è sicuramente la circolazione dell'euro (1° gennaio 2002) nei dodici Paesi dell'Unione che per primi hanno adottato la nuova valuta. L'altro evento di eccezionale portata e dalle implicazioni coinvolgenti è indubbiamente l'adesione nel 2004 di dieci nuovi Paesi dell'Europa dell'Est. Questi due eventi costituiscono la manifestazione concreta delle procedure istituzionali messe in atto negli ultimi decenni. È probabilmente il coronamento del sogno dei padri costituenti dell'Unione Europea. In realtà, con questi due eventi si ritengono definitivamente sanate le divisioni politiche tra Europa orientale e occidentale. È giudiziooso sottolineare, che se lo scopo delle riforme apportate ai trattati di Amsterdam e Nizza era quello di garantire il funzionamento dell'Unione attraverso riforme istituzionali per approfondire il grado d'integrazione in Europa, entrambi i trattati sono apparsi più deboli rispetto a quelli precedenti. Le molteplici critiche mosse nei confronti di tali trattati hanno prodotto un dibattito sul futuro dell'UE che ha poi portato alla *Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea*, sottoscritta il 15 dicembre 2001 nella città belga di Laeken. La Dichiarazione di Laeken gettò le basi per la redazione di una Costituzione europea da parte della convenzione sul futuro dell'Europa, presieduta dall'ex presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing.

Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona (T.d.L), firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, è noto come il *Trattato di riforma* che modifica le basi fondamentali del diritto primario nel sistema politico dell'UE: il Trattato dell'Unione Europea (TUE, Maastricht: 1992) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, Roma:1957). Con il trattato di Lisbona viene sancita la fine della Comunità Europea e tutte le sue funzioni sono assunte dall'UE. Quello di Lisbona aumenta i poteri del Parlamento europeo, abolisce i tre pilastri e prevede diverse novità per adeguare le Istituzioni europee ad un allargamento sempre più crescente dell'UE. Il Trattato di Lisbona evidenzia le materie che sono di competenza degli Stati membri e le materie nelle quali le decisioni sono prese direttamente dalle Istituzioni europee, in particolare dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Inoltre il T.d.L accresce la responsabilità democratica dell'Unione, rafforzando il principio democratico espresso dalla *Carta dei diritti fondamentali* e consolidando lo stato di diritto. Sebbene non abbia incorporato il testo della *Carta*, il Trattato la include sotto forma di allegato, conferendole così un carattere giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione e lo stesso valore giuridico dei trattati. Tale *Carta* si articola intorno ai temi seguenti: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Uno dei nodi fondamentali del Trattato di Lisbona è il fatto che recepisca le disposizioni sostanziali contenute nella già citata e mancata Costituzione europea che avrebbe dovuto sostituire, unificandoli, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea e il Trattato sulla Comunità Europea. In realtà, il

progetto del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, attraverso una revisione dei trattati fondativi dell'Unione Europea, è stato definitivamente abbandonato nel 2007, a seguito dello stop alle ratifiche imposto dai referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

L'evento storico che precede il Trattato di Lisbona è senza nessun dubbio la *Dichiarazione di Berlino*, firmata il 25 marzo 2007, per celebrare i 50 anni dalla firma del trattato di Roma. Tale Dichiarazione fu di fondamentale importanza in quanto permise di trovare un consenso sul testo del Trattato di Lisbona, il quale testo, come già evocato, ha riconsiderato seppur indirettamente il tema della costituzione europea.

I Trattati di adesione

Oltre ai trattati illustrati in questa sede ricordiamo che a modificare l'AUE sono stati anche i vari trattati di adesione del 1994 (in vigore nel 1996), del 2003 (in vigore il 1.5.2004) e del 2005 (in vigore il 1.1.2007). L'ultimo e 28° Stato ad entrare nell'Unione europea è la Croazia, ingresso avvenuto il 1° luglio 2013. Turchia, Macedonia, Montenegro, Serbia e Albania sono invece i Paesi ufficialmente candidati all'ingresso nell'Unione europea.

Considerazioni conclusive

Alla fine di questo capitolo che, pur nella sua necessaria brevità, ha cercato di dare un'idea della complessità storica del processo di integrazione europea, è opportuno trarre alcune lezioni dalla storia di questi decenni. Oggi è l'idea stessa di Europa ad essere profondamente in crisi, scossa da una persistente crisi economica ed occupazionale, che colpisce i suoi membri in maniera diseguale, e perciò stesso tende a collocarli su fronti contrapposti. Se a ciò si aggiunge il terremoto provocato dalla recentissima richiesta di uscita dall'Unione del Regno Unito, uno dei suoi principali membri (per potenza economica, finanziaria e demografica), si avrà un quadro, certo schematico, ma sufficientemente chiaro della situazione. Si tratta di tre eventi traumatici (e destinati a durare nel tempo) che hanno fatto parlare di una possibile "dissoluzione" dell'Unione, o quanto meno di una sua crisi irreversibile. La storia però ci mostra che altre crisi si sono verificate, che altre volte si è sfiorato il punto di non ritorno (si pensi soltanto alla fine della CED, sia agli inizi del processo di integrazione, che nel periodo della cosiddetta "crisi della sedia vuota", negli anni '60). In tutti questi casi gli Stati membri hanno trovato in sé la forza di superare l'*impasse* e di andare avanti, proseguendo in un cammino, quello dell'integrazione sovranazionale che, da un punto di vista storico, non ha alternative. Ciò è stato possibile anche e soprattutto grazie all'influenza decisiva di politici dotati di una solida visione del futuro e della capacità necessaria per trasformarla in realtà. Oggi come allora è quindi indispensabile sostenere l'azione di quelle forze politiche e sociali che, lungi dal perseguire un miope (ancorché facile) tornaconto elettorale, siano capaci di guardare avanti e aprire gli occhi ad un'opinione pubblica disorientata sì dalla legittima preoccupazione per il proprio futuro, ma anche avvelenata da un messaggio politico rozzo, semplicistico e soprattutto senza futuro.

NOTA SUL P.E. Il Parlamento Europeo dal 1962 a oggi ha avuto 24 presidenti, di cui italiani il primo (Gaetano Martino, 1962-1964) e quello attuale (Antonio Taiani, eletto nel 2017) e, inoltre, Mario Scelba (1969-1972) ed Emilio Colombo (1977-1979).

L'iter del processo di allargamento della "casa comune europea"

di Antonio Ricci, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Introduzione

Dalla fondazione della Comunità Europea nel 1957 ad oggi, nel corso di varie tappe che ne hanno disegnato il progressivo allargamento, il percorso di integrazione politica e socio-economica dell'Europa dagli originari 6 Stati Membri (SM) è arrivato a coinvolgere nel gennaio 2017 ben 28 Paesi europei.

L'allargamento dell'Unione Europea ha rappresentato (e rappresenta tuttora) una sfida storica per i cittadini europei e un importante passo verso la riunificazione effettiva del Continente all'insegna dei principi di democrazia, sicurezza e sviluppo a beneficio di tutti.

Tappa dopo tappa, il processo di allargamento è stato gestito in parallelo al consolidamento delle istituzioni europee, all'approfondimento delle politiche e dei processi di *policy-making* e, tra tanti successi, non sono mancati problemi, polemiche, dubbi e punte di scetticismo.

Tuttora la costruzione della "casa comune europea" risulta un processo complesso e in divenire. Mentre il Regno Unito si appresta a formalizzare l'uscita dall'Unione, sono 5 i Paesi candidati del Sud Est Europa che aspettano il proprio turno per entrare a farne parte.

Tra i 28 SM solo una parte di essi ha adottato tutti i Trattati europei, a conferma di come alcuni Paesi avanzino nel processo di integrazione a velocità più sostenuta di altri: sono 22, per esempio, gli SM che hanno sottoscritto l'Accordo di Schengen, 19 quelli che hanno aderito all'eurozona adottando la moneta unica, anche se nello stesso tempo fanno parte del primo e del secondo gruppo rispettivamente ulteriori 4 e 6 Paesi a loro volta non aderenti all'UE. Lo stesso Trattato di Lisbona del 2007, modificando il Trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 1992) e il Trattato che istituisce le Comunità Europee (Roma, 1957), lascia aperta la possibilità di sviluppare un'Europa a due o più velocità.

Le pagine che seguono, esplorando l'iter del processo di integrazione in corso e le relazioni europee ad esso associate, intendono contribuire ad aggiornare le analisi sul tema dell'allargamento dell'UE a 60 anni dai Trattati di Roma, primo storico passo formale dell'integrazione politica europea di cui oggi facciamo parte.

I primi allargamenti: da 6 a 15 Stati Membri

La storia dell'unione politica dell'Europa prende avvio concretamente nel secondo dopoguerra su iniziativa di 6 Paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) che, sollecitati dalla cosiddetta "Dichiarazione Schuman" del 1950, si alleano per la messa in comune di risorse strategiche come il carbone e l'acciaio. Nasce così, con il Trattato di Parigi del 1951, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Non raccoglie successo invece, per l'opposizione della Francia, l'idea di istituire una Comunità europea di difesa (CED), che avrebbe permesso da una parte alla Germania Ovest di riarmarsi sotto

l'autorità di un comando militare comune europeo e dall'altra di dare vita a una federazione politica a garanzia del nuovo esercito europeo.

L'urgenza delle questioni economiche, collegate all'eccessiva dipendenza dal petrolio extra-europeo e all'esaurimento dei giacimenti di carbone, spiana la via verso l'unione politica: i Trattati di Roma del 1957 segnano la nascita della Comunità Europea dell'Energia Atomica e della Comunità Economica Europea. Le istituzioni di queste comunità vengono successivamente fuse nel 1967 (Bruxelles).

Per i primi 20 anni i confini della Comunità Economica Europea non registrano mutazioni, se si eccettua la venuta meno dell'Algeria, che nel 1962 ottiene l'indipendenza dalla Francia. Proprio nello stesso anno la Spagna del *caudillo* Francisco Franco presenta la sua candidatura a far parte della Comunità, ma nel 1964 deve incassare un primo rifiuto in ragione del regime autoritario con cui il Paese è governato.

Il primo allargamento avviene negli anni '70 e trae origine dal Vertice europeo dell'Aia del 1969, in occasione del quale si abbozza un accordo tra gli SM sulla Cooperazione politica europea in tema di politica estera. Gli eventi della crisi di Suez del 1956 avevano convinto il Regno Unito a cambiare rotta e a presentare richiesta di adesione nel 1960, insieme a Danimarca, Irlanda e Norvegia. Tuttavia, la richiesta britannica incontra il veto dell'allora presidente francese Charles De Gaulle che ritiene il governo di Londra troppo vicino agli Stati Uniti. Ripresentate le candidature nel 1967, dopo un iniziale veto di De Gaulle, i negoziati prendono finalmente avvio nel 1970 e due anni dopo si firmano i trattati di adesione. Resta fuori la Norvegia la cui proposta di adesione viene invece respinta da un referendum popolare.

Nel 1981 è il turno della Grecia ad aderire alle Comunità, portando il numero degli SM a 10. Dopo la rivoluzione democratica, è il Portogallo a portare a termine l'adesione alle Comunità nel 1986, insieme con la Spagna. Questa volta è il presidente francese Mitterrand che in un primo tempo frena gli allargamenti mediterranei, considerando i Paesi candidati troppo distanti economicamente rispetto al nucleo originario degli SM e temendo inoltre che l'accesso alla libera circolazione dei lavoratori possa portare ad una migrazione di massa verso la Francia e il Belgio.

Nel caso della Grecia le ragioni politiche hanno la meglio sulle remore relative alla sua impreparazione socio-economica e viene premiato il ritorno del Paese alla democrazia dopo la legge marziale instaurata nel periodo del "regime dei colonnelli" (1967-74). Nel caso della Spagna, invece, i termini della questione sono connessi all'accesso ai fondi strutturali e agli interessi nazionali legati alle politiche in materia di agricoltura e pesca.

Nel 1985, intanto, dalle Comunità si ritira la Groenlandia, da poco resasi autonoma rispetto alla Danimarca. Risalgono agli anni '80 anche le candidature del Marocco e della Turchia (entrambe presentate nel 1987), di cui però viene ritenuta eleggibile solo la seconda, anche se solo nel 1999 ne viene riconosciuto lo status di Paese candidato.

L'Atto Unico Europeo del 1986 emenda i Trattati di Roma, completa la costruzione del mercato unico, ormai al palo dopo le crisi economiche degli anni '70, e introduce il voto a maggioranza qualificata che contribuisce all'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

L'Atto Unico Europeo e il Trattato di Maastricht del 1992 (istitutivo dell'Unione Europea) convincono quindi anche altri Paesi ad aderire: nel 1995 è il turno dell'allargamento che

riguarda i cosiddetti "Paesi neutrali" (Svezia, Austria e Finlandia) che fino ad allora insieme alla Norvegia e alla Svizzera avevano fatto parte dell'Associazione europea per il libero commercio (EFTA). Nel 1992 per la seconda volta un referendum popolare nega alla Norvegia l'adesione all'UE. L'integrazione economica di questi Paesi non suscita problematiche, tuttavia sorgono dubbi al riguardo dei loro orientamenti in materia di politica estera, in ragione della tradizione di neutralità che li ha contraddistinti in particolare negli anni della "guerra fredda".

Intanto, caduto il comunismo e venuta meno la "guerra fredda", la riunificazione della Germania del 3 ottobre 1990 porta indirettamente ad un significativo irrobustimento della compagine dell'UE in termini di popolazione e di capacità economica, pur senza comportare un aumento del numero degli SM.

Nel corso degli anni '90, insieme a Cipro e Malta presentatesi nel 1990, si candidano ad aderire all'UE quasi tutti i Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO) che costituivano i Paesi comunisti satellite dell'URSS, cioè nell'ordine: Ungheria (31 marzo 1994); Polonia (5 aprile 1994); Romania (22 giugno 1995); Slovacchia (27 giugno 1995); Lettonia (13 ottobre 1995); Estonia (24 novembre 1995); Lituania (8 dicembre 1995); Bulgaria (14 dicembre 1995); Repubblica Ceca (17 gennaio 1996); e Slovenia (10 giugno 1996).

Nel frattempo il Trattato di Maastricht approfondisce il livello dell'integrazione tra SM sotto diversi aspetti, tra cui quello che riguarda la politica unica monetaria, la difesa comune e numerosi altri capitoli politici.

Il grande allargamento ad Est: la carica dei 10

Così come, dopo l'allargamento del 1986, l'integrazione europea contribuisce a consolidare le istituzioni di Paesi come Portogallo e Spagna, tornati sotto la sfera democratica da pochi anni, un impatto altrettanto significativo nel pilotare la transizione dall'economia di piano e dal totalitarismo dei PECO (rimasti divisi fino al 1989 dal resto d'Europa da mezzo secolo di socialismo reale) lo svolgono gli allargamenti a Est del decennio 2004-2013, coronati con l'adesione all'UE prima nel maggio 2004 di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lituania, Lettonia, poi nel gennaio 2007 di Bulgaria e Romania e infine nel luglio 2013 della Croazia.

Nel 1989 viene inoltre istituito il programma "Phare" per supportare finanziariamente i potenziali candidati dell'Europa Centro Orientale e favorire la riforma delle loro economie. "Phare" diviene così lo strumento per aiutare i Paesi candidati a raggiungere i criteri stabiliti per l'adesione.

Le candidature dei PECO ex comunisti diventano il tema principale del Vertice europeo di Copenaghen del giugno 1993, dove viene stabilito che gli SM assicurino "la capacità di assorbire nuovi aderenti, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea" e che i Paesi candidati si impegnino previamente a raggiungere "una stabilità istituzionale che garantisca il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, nonché il rispetto e la protezione delle minoranze" (Conclusioni della Presidenza).

A Copenaghen dunque si decide che i Paesi candidati possono essere integrati nell'UE solo se vengono soddisfatte determinate condizioni. Sono questi i famosi "criteri di Copenaghen", i requisiti politici ed economici da soddisfare per poter aderire all'UE che stabiliscono che i Paesi candidati (oltre ad essere uno Stato europeo) devono aver raggiunto:

- la presenza di istituzioni stabili in grado di garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto delle minoranze;
- un'economia di mercato regolarmente funzionante e capace di assicurare la libera concorrenza all'interno del mercato unico;
- la capacità di sostenere gli obblighi derivanti dall'adesione, incluso quanto riguarda l'unione politica, economica e monetaria.

Nel dicembre 1995, il Vertice europeo di Madrid riformula i criteri d'accesso, richiedendo che i nuovi membri adattino la propria struttura amministrativa e giuridica per fare in modo che la legislazione europea possa essere efficacemente adottata dalla legislazione nazionale.

Nel Vertice europeo di Lussemburgo di dicembre 1997 viene definita una chiara strategia di pre-adesione, imperniata sul rapido avvio delle trattative a beneficio di un primo gruppo di 6 Paesi (Slovenia, Rep. Ceca, Polonia, Ungheria, Estonia e Cipro). Nel marzo del 1998 vengono formalmente aperti i negoziati sui 31 capitoli dell'"acquis communautaire".

Un nuovo e deciso impulso si ha con il Vertice europeo di Helsinki del dicembre 1999, in occasione del quale sono aperti i negoziati con altri 6 Paesi (Lituania, Lettonia, Slovacchia, Romania, Bulgaria e Malta) e si riconosce lo status di Paese candidato anche alla Turchia.

Dopo una fase di stallo, nel novembre del 2000 il Rapporto annuale della Commissione Europea e lo Strategy Paper sul progresso dei Paesi candidati elogiano gli avanzamenti e formulano la previsione che la conclusione dei negoziati, per alcuni di essi, possa realizzarsi già alla fine del 2002, in maniera da permettere la ratificazione dei Trattati di accesso da parte di tutti i Parlamenti degli Stati candidati entro 18 mesi, ovvero per l'inizio del 2004, data strategica per poter partecipare alle elezioni del Parlamento europeo previste per il mese di giugno.

Il Vertice europeo di Nizza (dicembre 2000) pone quindi come priorità la necessità di procedere a riforme strutturali in prospettiva dell'allargamento (estensione del voto a maggioranza qualificata, ripartizione dei voti all'interno del Consiglio, riforma della procedura per le cooperazioni rafforzate, numero dei commissari e degli eurodeputati).

Nel 2001, nel corso del semestre di presidenza svedese la questione dell'allargamento - molto più che nei precedenti semestri portoghese e francese - assume un carattere di priorità, insieme al lavoro e all'ambiente (le famose "3 E" svedesi: "Enlargement, Employment and Environment"). Al Vertice europeo di Göteborg del giugno 2001 sono confermate le possibili date di accesso dei 12 candidati presentate a Nizza e anticipate nello Strategy Paper del novembre 2000 e si accelera l'assenso degli SM sulle questioni più difficili relative all'allargamento: importanti progressi sono segnati proprio dalla seconda fascia dei Paesi candidati, cioè da quelli che hanno aperto i negoziati solo all'inizio del 2000.

Il Vertice europeo conclusivo di Laeken ufficializza per la prima volta i nomi dei 10 Paesi che "potrebbero entrare" nell'UE nel 2004, Romania e Bulgaria - non menzionate in questo gruppo - sono elogiate per gli sforzi compiuti ma nello stesso tempo rimandate al 2007. Il turno di presidenza della Spagna pone ancora in secondo piano la questione dell'allargamento, concentrando l'attenzione sulla complessa questione dei sussidi all'agricoltura e allo sviluppo regionale senza, peraltro, pervenire ad una soluzione.

Poiché il nuovo allargamento rischia di determinare una "babele di voci" in grado di produrre una paralisi istituzionale se non l'implosione della stessa UE, al fine di predisporre

le riforme interne necessarie viene inaugurata nel marzo 2002 la Convenzione sul futuro dell'Europa con il compito di riformulare la costituzione e le istituzioni della nuova UE: le questioni più scottanti sono rappresentate dalla necessità di ridurre il peso del diritto di veto e allargare le possibilità di adozione del voto a maggioranza qualificata, rivedere la distribuzione dei fondi strutturali, ripartire le competenze tra UE e SM, precisare il ruolo della Commissione Europea in un'Europa allargata, assicurare la trasparenza delle istituzioni europee, ecc. A luglio 2013 la Convenzione, presso la quale i rappresentanti dei PECO partecipano senza diritto di voto, licenzia una prima bozza di trattato costituzionale da presentare al vaglio della Conferenza Intergovernativa degli SM dell'ottobre 2004. Purtroppo già in occasione del Vertice europeo di Bruxelles del dicembre 2003 emergono contrasti e si riesce a pervenire ad un accordo risolutore sul sistema di voto solo nel giugno 2004 sotto presidenza irlandese.

La riforma costituzionale disegnata dalla Convenzione non andrà, però, mai in porto perché la ratifica viene rifiutata dai referendum popolari tenuti nel 2005 prima in Francia e poi nei Paesi Bassi. A poco più di un anno dall'allargamento, l'UE si trova a dover fronteggiare una delle più profonde crisi della sua storia. Una crisi economica - con tassi di disoccupazione mediamente intorno al 9% e un rallentamento dello sviluppo che in alcuni Paesi è già recessione - ma anche una crisi politica, istituzionale e d'identità. Tra le cause dei risultati referendari, molti osservatori hanno identificato la paura del "social dumping", ossia della concorrenza da parte dei lavoratori provenienti dai nuovi SM, dove ancora vigono salari più bassi; uno spauracchio incarnato, nell'opinione pubblica francese, dagli "idraulici polacchi", ma condiviso da molti altri Paesi.

Il rischio è che la crisi dell'allargamento si trasformi nella spaccatura tra un'Europa forte e un'Europa debole. Già nell'attuale gruppo di 15 Paesi è evidente un divario di reddito tra Spagna, Portogallo e Grecia (più poveri e beneficiari della maggior parte degli aiuti comunitari) e i restanti Paesi. Dopo l'allargamento si stima che occorreranno ancora 20-30 anni per superare il gap, anche se l'Irlanda rappresenta da subito una brillante eccezione, essendo riuscita nell'arco di un solo decennio a stabilizzarsi con un Pil pro capite superiore rispetto alla media europea.

Dopo l'allargamento la disparità di sviluppo economico e sociale tra Est e Ovest va ad intrecciarsi con le differenze di sviluppo interregionale, anche maggiori rispetto a quelle tra Paesi dell'Europa a 15 e Paesi dell'allargamento. Inoltre le difficoltà della transizione e dell'integrazione transnazionale dei mercati sono destinate ad accrescere le differenze di sviluppo tra regioni ricche e regioni povere. A destare timori nell'Europa allargata del maggio 2004 sono dunque i circa 174 milioni di cittadini che vivono in regioni qualificate a ricevere sostegno economico destinati a diventare titolari del diritto alla libertà di movimento dei lavoratori, uno dei fondamenti del mercato unico europeo.

Per questo motivo nel corso dei negoziati pre-adesione si impone facilmente la posizione tedesca favorevole ad un periodo di restrizione della libera circolazione dei lavoratori neocomunitari di almeno 7 anni, sull'esempio di Spagna e Portogallo che nel 1986 avevano dovuto accettare una dilazione di 6 anni.

Nel giugno 2001 l'Ungheria è il primo tra i PECO a firmare formalmente il capitolo sulla libera circolazione dei lavoratori, accettando le restrizioni imposte dagli SM e ottenendo in

cambio di poter imporre, a sua volta, limitazioni all'accesso di lavoratori dall'UE allargata. Sono queste le cosiddette "clausole di salvaguardia", attraverso le quali l'Ungheria intende cautelarsi dall'eventuale pericolo di flussi insostenibili provenienti dai neo-SM.

Nel contesto dei negoziati a nulla valgono le proteste del ministro polacco Jan Trzuszczynski che sottolinea il carattere arbitrario delle restrizioni temporanee, mancando oggettive basi economiche e demografiche per poter giustificare il meccanismo del rinvio di 7 anni. Prevale la posizione del governo tedesco, preoccupato che i flussi di lavoratori polacchi possano aggravare il precario mercato del lavoro dei *Laender* orientali ex comunisti, affetti da alti tassi di disoccupazione.

Cosa avviene poi negli anni successivi al grande allargamento a Est e qual è il suo impatto?

In realtà negli ultimi anni lo sviluppo economico di Paesi come la Polonia è tanto significativo da escludere un esodo massiccio; peraltro, il mercato del lavoro occidentale accoglie già informalmente molti lavoratori dell'Europa Centro Orientale e ha sempre più bisogno di manodopera per sopperire all'invecchiamento della popolazione autoctona (il rapporto *Replacement migration* dell'Onu prevede solo per la Germania un bisogno annuale di 400.000 nuovi lavoratori).

La progressione storica degli allargamenti dell'UE (1958-2017)

Anno di adesione	Stati Membri
1958	Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi
1973	Danimarca, Irlanda, Regno Unito
1981	Grecia
1986	Portogallo, Spagna
1995	Austria, Finlandia, Svezia
2004	Cipro, Rep. Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia
2007	Bulgaria, Romania
2013	Croazia

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Commissione Europea

Un rapporto di valutazione ad hoc presentato nel febbraio 2006 dalla Commissione Europea mostra, inoltre, come le migrazioni dai PECO verso l'UE-15 siano in termini di flussi molto inferiori alle aspettative. I dati ufficiali mostrano che nel 2005 i cittadini degli UE-10 rappresentano meno dell'1% della popolazione in età da lavoro nella maggioranza dei Paesi della Vecchia Unione. Come osservato dal Commissario per l'occupazione e gli affari sociali, Vladimir Špidla, la libera circolazione dei lavoratori non ha turbato il mercato del lavoro e i sistemi di welfare, anzi "al contrario, i singoli Paesi e l'Europa nel suo insieme ne hanno beneficiato". Il rapporto evidenzia in particolare come i tre Paesi che sin dal maggio 2004 hanno deciso di non applicare restrizioni al libero spostamento per lavoro dei cittadini degli UE-10 - Irlanda, Svezia e Regno Unito - abbiano registrato una forte crescita economica e dell'occupazione, riuscendo in parte a colmare le carenze di manodopera in alcuni settori specifici. Negli altri 12 Paesi i lavoratori si sono inseriti positivamente nel mercato del lavoro, previo un accesso regolare, mentre negli altri casi le restrizioni hanno causato una serie di effetti collaterali, come elevati livelli di diffusione di lavoro nero o di lavoro autonomo fittizio.

Nel giugno 2007, sotto la Presidenza di turno tedesca, gli SM si accordano per convocare una Conferenza intergovernativa a Lisbona per riformare il Trattato, che entra quindi in vigore nel dicembre 2009, sbloccando il processo di adesione dei nuovi Stati candidati. Nel frattempo, dopo il grande allargamento del maggio 2004, in occasione del quale l'UE è passata da 15 a 25 SM, si sono avuti i successivi ingressi di Romania e Bulgaria nel 2007 e si avrà a breve quello della Croazia nel 2013.

L'integrazione dei Balcani occidentali e la rinuncia del Regno Unito: 28+5-1?

Il Vertice europeo di Salonicco del giugno 2003 pone tra le priorità dell'UE l'integrazione dei Balcani occidentali, portando quindi anche i Paesi non ancora candidati nella sfera dell'allargamento con lo status di potenziali candidati.

Se la Slovenia (maggio 2004) e la Croazia (luglio 2013) sono già da tempo a tutti gli effetti SM dell'UE, i Paesi dei Balcani occidentali - rappresentati dall'Albania e dalle Repubbliche ex Jugoslave - sono così suddivisi:

- Paesi candidati: Albania, Macedonia, Montenegro e Serbia;
- Paesi potenziali candidati: Bosnia-Erzegovina e Kosovo.

A questi si aggiunge la Turchia Paese candidato dal 1999.

Oggi, fermo restando l'ottemperanza ai criteri di Copenaghen del 2003, le condizioni per l'adesione sono fissate dall'art. 49 del Trattato di Lisbona del 2007, che fornisce la base giuridica per qualsiasi Stato europeo intenzionato ad aderire all'UE, e dall'art. 2, che stabilisce i valori su cui si fonda l'UE ("L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"). Qualsiasi Paese europeo può pertanto candidarsi a condizione che rispetti i valori democratici dell'UE e si impegni a promuoverli.

Le procedure sono le seguenti: una volta che la candidatura viene accettata, il Consiglio dell'UE deve dichiararsi d'accordo ad aprire i negoziati, mentre la Commissione è chiamata ad effettuare appositi screening e a monitorare i progressi raggiunti nell'applicazione della legislazione comunitaria, anche attraverso la pubblicazione di rapporti periodici.

Alla chiusura di tutti i capitoli sotto esame, avvenuta con la soddisfazione di ciascun SM, si passa alla firma e alla ratifica del Trattato di adesione (da parte del plenipotenziario dello Neomembro e dei rappresentanti di ciascun Stato) e alla sua approvazione da parte di Consiglio dell'UE, Commissione e Parlamento Europeo. L'esito è lo status di Paese in via di adesione, in attesa che diventi pienamente membro dell'UE secondo i tempi di ratifica previsti.

Nel caso dei Paesi dei Balcani occidentali, i negoziati riguardanti l'implementazione dell'acquis comunitario risultano suddivisi in 35 diversi capitoli, da negoziare individualmente e con ciascuno SM. A latere dei capitoli si collocano altri aspetti da discutere, come le previsioni finanziarie in merito al budget comunitario e le previsioni transitorie. Ulteriori condizioni sono fissate nell'ambito del cosiddetto processo di "stabilizzazione e associazione", con particolare riferimento alla cooperazione regionale e alle cosiddette "relazioni di buon vicinato".

Al fine di aiutare i Paesi che intendono aderire all'UE ad attuare riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche, per il periodo 2014-2020 è

prevista l'attivazione della seconda fase dello strumento di assistenza preadesione IPA II a favore dei Paesi candidati e potenziali candidati, per un bilancio complessivo di 11,7 miliardi di euro.

Oltre ai Balcani occidentali, i Paesi ex sovietici di Moldavia, Ucraina e Georgia hanno recentemente firmato con l'UE l'accordo di associazione (giugno 2014), che di fatto ha reso i legami commerciali e politici più stretti. Pur ricadendo nell'ambito della strategia del Parlamento europeo definita "Prospettiva europea", la strada verso una loro eventuale adesione all'UE appare oggi piuttosto lontana e resa complicata da ostacoli di natura geopolitica.

Sul fronte opposto occorre ricordare, oltre alla Norvegia, che per tre volte ha ritirato la sua candidatura (la prima in reazione al veto di De Gaulle e le successive due volte come risultato della consultazione popolare), anche i casi di:

- Islanda, che dopo essersi candidata nel 2009 e aver aperto i negoziati nel 2010, nel 2015 ha ritirato la sua candidatura;
- Svizzera, che dopo aver presentato la candidatura nel 1992 e averla congelata negli anni successivi, si è infine decisa formalmente a ritirarla nel 2016.

Per quello che riguarda le prospettive di integrazione europea il momento più delicato è stato senz'altro il referendum britannico del 23 giugno 2016 sulla permanenza o meno nell'UE, quando il 51,9% dei votanti si è espresso a favore dell'opzione "to leave". Non è chiaro quale possa essere l'impatto della fuoriuscita di uno SM dall'UE. Al momento quello che è possibile dire è che il Trattato di Lisbona nell'art. 50 prevede in caso di fuoriuscita la negoziazione di un accordo e un periodo di transizione di 2 anni, eventualmente rinnovabile su decisione del Consiglio.

Conclusioni

L'Europa di oggi non è la stessa di 60 anni fa. Sono in parte cambiati gli obiettivi, la capacità di influenza e il livello di cooperazione; ognuno dei numerosi allargamenti ha portato elementi di innovazione e di cambiamento pur nella continuità di una condivisione di valori ideali che, come dimostra l'analisi condotta, da una parte ha garantito decenni di pace e prosperità per un crescente numero di cittadini, dall'altro ha saputo portare avanti su un doppio binario, parallelo e mai divergente, l'impegno ad allargare la partecipazione e nello stesso tempo a rinnovare continuamente e profondamente il significato e le qualità di "un'unione politica in divenire".

I Paesi candidati ufficialmente e i potenziali candidati all'ingresso nell'UE (2017)

Stato	Domanda di adesione	Status di candidato	Acquis capitoli aperti	Acquis capitoli aperti %	Acquis capitoli chiusi
Turchia	14 aprile 1987	12 dicembre 1999	16/35	45,71%	1/33
Macedonia	22 marzo 2004	12 dicembre 2005	0/33	0,00%	0/33
Montenegro	15 dicembre 2008	17 dicembre 2010	24/33	72,73%	2/33
Serbia	22 dicembre 2009	1° marzo 2012	4/34	11,76%	0/34
Albania	22 dicembre 2009	27 giugno 2014	0/34	0,00%	0/34
Bosnia-Erzegovina	15 febbraio 2016	-	-	-	-
Kosovo	1° aprile 2016	-	-	-	-

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Commissione Europea

La governance europea e le politiche di sviluppo e coesione dopo la crisi del 2008

di Enzo Rossi, Università di Tor Vergata¹

Premessa: il mercato unico e le aspettative non realizzate

Il Mercato Unico Europeo fu proposto nel 1985 con il *White Paper on Completing the Internal Market*, presentato a Milano dal Consiglio d'Europa e il Single European Act (SEA) fu firmato nel febbraio 1986.

Il Rapporto Cecchini (1988)² stimava che l'effetto del SEA sarebbe stato quello di accrescere il PIL della Europa-12 fra il 4,25% e il 6,5% con la creazione di due milioni di posti di lavoro. Purtroppo i risultati sono stati ben inferiori. Vetter (2013)³ stima che il risultato è stato del 2%. Eichengreen e Boltho (2008)⁴ valutano che l'integrazione europea ha portato ad un PIL addizionale del 5%, anche se non tutto questo effetto è dovuto al mercato unico, perché una integrazione dei mercati sarebbe avvenuta comunque.

Valutando il grado di integrazione economica, una ampia letteratura mostra le divergenze fra i Paesi europei. L'andamento di prezzi e salari non è stato convergente. Soprattutto si verificano ampi scostamenti nell'andamento della produttività totale dei fattori (fra il 1996 e il 2014), con una variazione circa nulla per quanto riguarda l'area Euro e un deciso declino per i paesi PIGS (Portogallo, Italia, Grecia e Spagna). Anche i paesi *core* (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania e i Paesi Bassi) mostrano un miglioramento nel periodo di circa il 5%, con una caduta e una moderata ripresa dopo la crisi del 2008. Soprattutto si nota una differenza con l'analogo indicatore degli Stati Uniti. La differenza fra i fattori istituzionali (qualità della giustizia, semplificazioni burocratiche, educazione, ecc.) è richiamata come spiegazione di questi divari (Boltho and Carlin, 2012)⁵.

I motivi di questi risultati in fondo deludenti sono da ricercarsi, secondo Mariniello et al. (2015)⁶ in due fattori: la rilevanza crescente dei servizi nella quota del PIL europeo (che è peraltro un fenomeno mondiale), beni non commerciabili e che quindi non risentono dei benefici dell'integrazione dei mercati; ma soprattutto, la sussistenza di politiche nazionali che

¹L'autore è riconoscente ad Andrea Salustri, FUET (Fondazione Universitaria Economia Tor Vergata), che ha fornito suggerimenti, informazioni ed elaborazione di dati.

²Cecchini P., M. Catinat and A. Jacquemin (1988), *The European Challenge – 1992*, Wildwood House Ltd..

³Vetter S. (2013), *The Single European Market 20 years on – Achievements, unfulfilled expectations & further potential*, Deutsche Bank EU Monitor European Integration, October 31.

⁴Eichengreen B. and A. Boltho (2008), *The economic impact of European integration*, CEPR Discussion Paper 6820, May.

⁵Boltho A. And W. Carlin (2012), *The problems of the European Monetary Union – asymmetric shocks or asymmetric behaviour?*, VoxEU.org, 31 March.

⁶Mariniello M., A. Sapir and A. Terzi (2015), *The long road towards the European Single Market*, Bruegel Working Paper 2015/01, March.

hanno in qualche modo protetto le imprese nazionali, con la giustificazione che soprattutto le PMI (piccole e medie imprese) non potevano reggere l'impatto della concorrenza e questo ha frenato la possibilità di sfruttare economie di scala. Inoltre osservano anche che le politiche industriali degli Stati hanno supportato settori monopolistici nazionali, non hanno reso più flessibili i mercati del lavoro, non hanno semplificato le procedure e l'ambiente istituzionale per agevolare il lavoro d'impresa.

Inoltre viene questionata la correttezza delle politiche macroeconomiche adottate a livello comunitario, che hanno dato risalto agli equilibri di bilancio e non hanno affrontato adeguatamente gli squilibri macroeconomici. Queste mancanze delle politiche sono state amplificate dalla crisi finanziaria, che ha generato un impoverimento delle classi lavoratrici, con conseguenze sulla propensione dei cittadini a proseguire sul cammino dell'integrazione.

La questione che affrontiamo nei seguenti paragrafi è quindi quella di esaminare l'evoluzione della *governance* a livello europeo e valutare la sua rispondenza ai problemi economici, ma anche sociali e politici che la situazione attuale propone.

La "grande recessione" ed il declino economico dell'UE a livello globale

In Europa la crescita ha avuto sempre una componente ciclica rilevante, ma raramente l'andamento del PIL ha subito uno shock di entità paragonabile a quello registrato all'inizio della "grande recessione". Sensibili anche gli effetti della "grande recessione" sulla disoccupazione e sull'inflazione: a fronte di una variazione dei prezzi al consumo sostanzialmente in linea con l'obiettivo di stabilità dei prezzi della BCE, il tasso di disoccupazione, che fino al 2007 aveva fatto registrare valori in calo (ad eccezione del periodo 2002-2004), è cresciuto notevolmente a partire dal 2008.

L'asimmetria dello shock, o quanto meno l'asimmetria delle sue conseguenze più evidenti a livello economico, ha mostrato un punto di fragilità più sottile ma forse anche più grave della tradizionale contestazione secondo la quale l'UE non costituisce un'area valutaria ottimale: il deficit di consenso maturato dalle istituzioni europee presso i cittadini degli Stati membri. Il Consiglio Europeo, la Commissione Europea e la BCE sono stati più volte accusati dall'opinione pubblica di trasferire i costi di una crisi nata in ambito finanziario a livello dell'economia reale, intaccando i livelli di benessere che, dopo anni di crescita ininterrotta, erano già da qualche tempo stagnanti⁷.

In realtà, osservando i dati del PIL reale pro capite per l'UE-28 e per gli USA, nel periodo 2006-2008 si osserva una fase ciclica di espansione, e rispetto ad essa lo shock del 2009, almeno a livello aggregato, sembrerebbe più costituire un brusco aggiustamento verso il trend che l'inizio di una vera e propria fase di crisi. Inoltre, in termini di *catching-up*, il PIL reale pro capite dei cittadini europei si è mantenuto su un livello prossimo ai due terzi del PIL reale pro capite dei cittadini statunitensi.

Ma ciò che desta più preoccupazione è l'emergere di una crisi strutturale dell'UE, e più in generale dell'economia transatlantica. Quest'ultima sembra essere interessata da un fenomeno di saturazione, in base al quale diventa via via più difficile generare crescita

⁷ Il riferimento è all'interruzione del processo di *catching up* con gli Stati Uniti, verificatosi, tuttavia, già a partire dagli anni '70.

economica e nuova occupazione, proprio mentre le ex economie emergenti diventano *big players* nello scenario globale.

La “grande recessione”, dunque, ha determinato per l’UE l’inizio una crisi relativa, piuttosto che assoluta, della dimensione economica. Infatti, l’incidenza del PIL prodotto nell’UE sul PIL mondiale dal 2008 è sceso di quasi 6 punti percentuali, passando da poco più del 30% a poco meno del 24%. A fronte di queste considerazioni, la soluzione più ovvia per uscire dalla crisi sembrerebbe quella di rivitalizzare la crescita e l’occupazione per risolvere i numerosi elementi di criticità che attualmente minano la stabilità economica dell’Unione, e che come ulteriore effetto hanno determinato un raffreddamento dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni. Ma quale approccio seguire per riuscire nell’intento?

La strategia EU2020: una valutazione intermedia dei principali risultati raggiunti

Nel 2010, immediatamente dopo l’inizio della “Grande Recessione”, la Commissione Europea ha lanciato la strategia EU2020⁸, stabilendo per il decennio 2010-2020 l’obiettivo ambizioso di percorrere un sentiero di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, in grado di generare nuova occupazione. La strategia fa riferimento a cinque obiettivi, che riguardano l’occupazione, la ricerca e l’innovazione, il cambiamento climatico e l’energia, l’istruzione e lo sradicamento della povertà. Se da un lato, dunque, l’UE non rinuncia all’obiettivo già espresso nella Strategia di Lisbona-Göteborg di sviluppare un’economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione, dall’altro affianca a questo tema altri pilastri della sua azione (come già fatto in precedenza), che in qualche modo possono essere associati alla necessità di bilanciare la tensione verso il cambiamento e l’aumento delle potenzialità economiche (efficacia) con altre istanze. In primo luogo, il principio dell’efficacia è integrato con il completamento di un aggiustamento esterno basato su un migliore utilizzo delle risorse, sullo sviluppo di un’economia “green” (e quindi in grado di far fronte agli shock energetici), e sulla maturazione di un maggior livello di competitività a livello globale (efficienza). Il secondo aggiustamento, questa volta interno, è costituito dal riferimento ad una maggiore inclusività dei processi di crescita, cioè al raggiungimento di elevati tassi di occupazione e alla promozione di un elevato grado di coesione sociale e territoriale (equità).

La strategia EU2020, dunque, resta una strategia orientata al mercato, nel senso che i principi di efficacia, efficienza ed equità sono declinati facendo riferimento a concetti ormai ben radicati nell’ambito della teoria economica (istruzione, innovazione e ricerca; efficienza allocativa, sostenibilità e competitività; crescita economica, occupazione, coesione sociale e territoriale). Si tratta, tuttavia, di una declinazione che estende di molto la prospettiva standard, fino quasi a sconfinare in altri campi del sapere, al fine di abbracciare tutte le “istituzioni” che potrebbero ostacolare il buon funzionamento dell’economia, e trasformare debolezze e minacce in punti di forza ed opportunità. Inoltre, la tripartizione del concetto di crescita economica (intelligente, sostenibile, esclusiva) ben rappresenta l’evoluzione del pensiero economico, già da tempo alla ricerca di un’innovazione epistemologica in grado di riportare ad unità l’approccio funzionalista moderno cui si riferisce il concetto

⁸ Commissione Europea, 2010, “Comunicazione della Commissione Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva”, COM(2010) 2020, Bruxelles.

di sviluppo sostenibile, e le due “derive” della teoria della complessità (tutto può essere ridotto ad elementi minimi integrabili attraverso l’utilizzo di modelli) e della post-modernità (le dimensioni che realmente contano per attivare processi di sviluppo economico sono difficilmente quantificabili data la loro specificità, che dunque va conosciuta attraverso l’esperienza).

A sette anni dal lancio della Strategia EU2020, anche se non è possibile esprimere giudizi definitivi sulla bontà dell’approccio utilizzato, è possibile comunque effettuare una valutazione intermedia sul grado di raggiungimento dei target quantitativi associati ad ogni obiettivo⁹. Guardando alle percentuali di raggiungimento dei *target*, misurate tra il 2014 ed il 2015, comparate con il livello di partenza del 2010, si osserva un generale miglioramento in tutti gli indicatori monitorati, tranne per l’obiettivo 5, riguardante la lotta alla povertà e all’esclusione sociale. Anche per quanto riguarda gli obiettivi 1 (occupazione) e 2 (ricerca e innovazione) il miglioramento è stato molto esiguo. Miglioramenti consistenti si osservano invece in materia di istruzione (obiettivo 4). Infine, i risultati più interessanti sono stati ottenuti in materia di sostenibilità ambientale (obiettivo 3).

In conclusione, mentre l’UE sembra aver ottenuto risultati significativi nei primi cinque anni di attuazione della strategia EU2020 in ambito ambientale e con riferimento al livello di istruzione dei cittadini europei, è ancora molta la strada da fare per raggiungere i target in materia di innovazione ed inclusività delle politiche, ma anche il target relativo al processo di decarbonizzazione dell’economia. Più volte, del resto, nella strategia EU2020 si fa riferimento alla necessità di rafforzare i processi di *governance* e di predisporre azioni a livello dei singoli Stati membri per raggiungere gli obiettivi programmati¹⁰, e dunque è proprio da questi due punti che può essere utile partire per capire le criticità riscontrate finora nel perseguire gli obiettivi legati all’innovazione e all’inclusione.

La riforma della governance europea

Nel corso degli ultimi anni è spesso emersa la necessità di approfondire il processo di integrazione in atto attraverso la condivisione di un’azione politica coordinata ed in linea con le disposizioni del Trattato e della strategia UE2020. Già nei primi anni del 2000, l’introduzione dell’euro aveva, infatti, rivelato due elementi di debolezza nelle disposizioni contenute nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Il primo riguardava il conflitto tra la politica monetaria comune decisa dalla BCE e le politiche economiche e fiscali decise ed attuate a livello decentrato dai singoli Stati membri. Il secondo riguardava il crescente divario registrato tra i paesi del Nord Europa ed i paesi dell’Europa Meridionale in termini di produttività del lavoro e saldi commerciali. Con riferimento al primo punto, l’avvio dell’Unione Monetaria Europea (UME), accanto all’euro, aveva introdotto un sistema di regole di gestione della politica monetaria unificata e di coordinamento delle politiche fiscali nazionali. Tuttavia, il rallentamento della crescita e il peggioramento dei saldi di bilancio del settore pubblico determinano, durante i primi anni del 2000, un allentamento dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) in favore di un ricorso più consistente a politiche fiscali espansive. In merito

⁹ Una tabella esplicativa con tutti i dettagli può essere richiesta all’autore.

¹⁰ Si vedano, ad esempio, pag. 4, pag. 7, pag. 27 del documento prima citato.

al secondo punto, il processo di allargamento ad Est dell'UE implica negli stessi anni la gestione di divari di gran lunga più consistenti di quelli esistenti tra il Nord ed il Sud dell'area euro, ed in particolare alcune aree deboli del Sud Europa si trovano dagli inizi del 2000 ad interpretare il ruolo di economie forti, dopo anni in cui avevano rivestito il ruolo di aree periferiche dell'UE¹¹. Queste "incongruenze" nell'architettura istituzionale dell'Unione amplificano gli effetti della crisi finanziaria del 2008 e della "grande recessione" iniziata nel 2009, provocando un forte deterioramento delle finanze pubbliche in molti Stati membri. A tali eventi, l'UE reagisce attivando un percorso di riforme della governance che ancora non si è esaurito.

In primo luogo, l'UE fa partire nel 2010 lo *European Financial Stability Mechanism* (EFSM), un piano di primo intervento degli Stati colpiti dalla crisi dei debiti sovrani dotato di un fondo di 60 miliardi di euro provenienti dalle risorse in bilancio¹². Allo stesso tempo, l'UE istituisce la *European Financial Stability Facility* (EFSF, il cosiddetto "Fondo salva Stati"), dotato di circa 440 miliardi di euro, al fine di gestire il prolungarsi della crisi. L'EFSF convoglia nel 2016 nello *European Stability Mechanism* (ESM), già operativo dal 2013. Per accedere al supporto finanziario fornito da tali strumenti, gli Stati membri devono impegnarsi a rafforzare la disciplina fiscale e a realizzare le riforme strutturali che si rendono necessarie al fine di migliorare le condizioni di solvibilità del debito maturato. D'altra parte, al contrario dell'EFSM e dell'EFSF, l'ESM non è più finanziato con risorse di bilancio, ma tramite strumenti di debito e operazioni sui mercati delle valute.

In secondo luogo, la "grande recessione" ha fatto sorgere l'esigenza di rafforzare i vincoli posti dal PSC¹³ alle politiche di bilancio degli Stati membri attraverso la definizione di un processo più articolato di coordinamento delle azioni intraprese (Semestre europeo). In particolare, il PSC, che già definiva i parametri di riferimento cui uniformare le regole di bilancio degli Stati membri (rapporto deficit/PIL inferiore alla soglia del 3%, rapporto debito/PIL inferiore alla soglia del 60%) ed era stato integrato nel 2005 con l'introduzione degli Obiettivi di Medio Termine¹⁴ (OMT), viene aggiornato nel 2011 dal *Patto Euro Plus*¹⁵ e dal cosiddetto "*Six Pack*"¹⁶ e nel 2013 dal cosiddetto "*Two Pack*"¹⁷ e dal Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla governance (il cosiddetto *Fiscal compact*). Il *Two Pack* introduce un monitoraggio più approfondito degli Stati dell'area euro che fanno registrare disavanzi superiori al 3% e una sorveglianza più rigorosa di quelli che entrano in una fase di squilibrio dei conti prolungato (i cosiddetti "*preventive arm*" e "*corrective arm*"). Il *Six Pack*, invece, introduce un sistema di monitoraggio delle politiche economiche più ampio, la

¹¹ Nino Novacco, 2004, "Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico. Riflessioni di Nino Novacco", Quaderno n. 2/27, SVIMEZ, Roma.

¹² L'atto istitutivo è stato il Regolamento del Consiglio n. 407/2010, emendato dal Regolamento del Consiglio n. 2015/1360.

¹³ Anche se i vincoli del PSC erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1992), la risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e crescita (Amsterdam, 1997) li ribadisce e specifica ulteriormente.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio.

¹⁵ Consiglio Europeo, 2011, "*Consiglio Europeo 24 e 25 marzo 2011. Conclusioni*".

¹⁶ Consiglio Europeo, Direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

¹⁷ Regolamenti UE nn. 472 e 473/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

cosiddetta “*macroeconomic imbalances procedure*”, che estende il meccanismo di controllo dei rapporti deficit/PIL e debito/PIL ad altre variabili chiave nella definizione dello scenario di riferimento. In questo modo, il meccanismo di coordinamento delle politiche fiscali diventa più stringente, fino a sfociare nella cosiddetta “*austerity*”, cioè nel promuovere riforme strutturali (essenzialmente, liberalizzazioni) e manovre di politica fiscale restrittive pur in presenza di livelli di crescita “*anemici*”, al fine di migliorare la sostenibilità finanziaria delle finanze pubbliche, ma a discapito degli andamenti dell’economia reale.

In terzo luogo, l’UE affronta la crisi finanziaria mediante una sostanziale revisione delle attività di sorveglianza e regolamentazione del sistema bancario. In particolare, a metà del 2012 la Commissione europea presenta il regolamento che istituisce il *Single Supervisory Mechanism*¹⁸ (SSM) attribuendo specifici compiti di vigilanza alla BCE e allineando le competenze dell’EBA (European Banking Authority) al nuovo quadro per la vigilanza bancaria. A fine 2012, i Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea della BCE e dell’Eurogruppo presentano il “*Four Presidents Report*”¹⁹ che delinea il piano da realizzare per giungere al completamento dell’Unione economia e monetaria. Nel 2013, viene istituito il SSM, che diventa operativo soltanto nel 2014, e la BCE da avvio ad una prima valutazione approfondita dello stato di salute delle banche europee dotate di rilevanza sistemica (anch’essa pubblicata nel 2014). Nel 2014 entra in vigore il regolamento che istituisce il *Single Resolution Mechanism*²⁰ (SRM), che diventa operativo a partire dal 2016, ed ha il compito di limitare l’impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cosiddetto “*bail-out*”) introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidato in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cosiddetto “*bail-in*”). Accanto al SRM viene istituito il *Single Resolution Fund* (SRF), che dovrebbe avere una dotazione di circa 55 miliardi di euro provenienti da contributi delle banche. Attualmente, dunque, l’Unione bancaria poggia su due pilastri, il SSM e il SRM, e ad essi si dovrebbe aggiungere un terzo pilastro, lo *European Deposit Insurance System*²¹ (EDIS) consistente in un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari da applicare a tutti i sistemi di garanzia dei depositi ufficialmente riconosciuti dagli Stati membri nell’ambito del proprio territorio.

Gli ultimi atti significativi riguardanti la riforma della *governance* europea sono attualmente il “*Five Presidents Report*”²² del 2015, ed il pacchetto di riforme attuative presentato dalla Commissione a pochi mesi di distanza. Il piano proposto dai Cinque

¹⁸ Proposta di Regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

¹⁹ Herman Van Rompuy et al, 2012, “*Toward a genuine Economic and Monetary Union*”, Consiglio Europeo.

²⁰ Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

²¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi

²² Jean-Claude Juncker et al, 2015, “*Completing Europe’s Economic and Monetary Union*”, Commissione Europea.

Presidenti si articola in due fasi (“Approfondire facendo”, periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2017, e “Completare l’UEM”, periodo successivo fino al 2025), cui dovrebbe seguire una fase finale di pieno funzionamento dell’Unione Economica e Monetaria (UEM), e poggia su quattro pilastri:

- un’unione economica che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell’Unione monetaria;
- un’unione finanziaria che garantisca l’integrità dell’euro in tutta l’Unione e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato completando l’unione bancaria e accelerando l’unione dei mercati dei capitali;
- un’unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità che la stabilizzazione dei conti pubblici;
- un’unione politica fondata su un autentico controllo democratico, sulla legittimità e sul rafforzamento istituzionale.

In accompagnamento alle misure di attuazione del *Five Presidents Report*, la Commissione europea ha presentato una comunicazione nella quale propone di istituire un cosiddetto “*Fiscal Board*” a livello UE²³. In particolare, la Commissione europea ha attribuito al Fiscal Board la funzione di segnalare i casi particolarmente gravi di inosservanza delle norme previste dal Patto di stabilità e crescita, e collaborare con i *Fiscal Councils* nazionali per lo scambio di *best practices*.

Le recenti politiche macroeconomiche dell’UE e la dimensione territoriale della crisi

Per recuperare la competitività perduta a causa della crisi finanziaria e della Grande Recessione, l’UE ha dato avvio ad un processo di riforma della *governance* che ha coinvolto tanto le istituzioni comunitarie, quanto le istituzioni nazionali dei singoli Stati membri. A livello di istituzioni europee, la riforma ha operato nella direzione di una riduzione dei rischi sistemici di natura finanziaria derivanti dall’eccesso di indebitamento di alcuni Paesi Membri e più in generale di tutta l’Unione. A livello di istituzioni nazionali, il processo di riforma ha invece contribuito ad avviare percorsi di riforma (le cosiddette riforme strutturali), volti a contenere i costi dei fattori produttivi e a realizzare aumenti di produttività. Ad oggi, tuttavia, in molti Paesi dell’UE la crescita economica è assorbita prevalentemente dalle esportazioni, generando consistenti avanzi commerciali, mentre la domanda interna resta molto debole.

Negli ultimi anni, è dunque scaturita una riflessione sulla possibilità di avviare una fase di politiche espansive dal lato della domanda, almeno in quegli Stati dell’Unione dotati di uno spazio fiscale più ampio, fermi restando i vincoli del PSC. In particolare, un’analisi delle componenti della domanda mostra come gli anni successivi al biennio 2008-2009 abbiano fatto registrare un forte calo degli investimenti in tutti i Paesi dell’Unione, e soprattutto nei cosiddetti PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna). Al fine di invertire questa tendenza, che ha esacerbato i divari tra il Nord ed il Sud dell’area Euro, nel 2015 la BCE ha dato avvio ad un programma di *Quantitative Easing* di durata pluriennale, e nello stesso anno la BEI ha istituito lo *European Strategic Investment Fund* (ESIF), che dovrebbe contribuire a

²³ Commission Decision (EU) 2015/1937 of 21 October 2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board.

mobilitare, nell'ambito del cosiddetto "Piano Juncker"²⁴, fino a 315 miliardi di euro nell'arco di un triennio per il finanziamento di investimenti pubblici e privati. In concreto, il *Quantitative easing* (QE) prevedeva un piano di acquisto di titoli da 60 miliardi di euro mensili per il periodo marzo 2015 – settembre 2016, con possibilità di prorogare il piano oltre tale data, ed a conclusione un processo graduale riduzione degli acquisti di titoli (cosiddetto "tapering"). Di fatto, da marzo 2016 il QE è stato rafforzato attraverso la previsione di acquisti per altri 20 miliardi di euro mensili fino a fine 2017 ed oltre, al fine di contenere il livello di inflazione nell'area Euro al di sotto del 2%, come stabilito negli obiettivi della BCE. L'ESIF, invece, è un fondo di 21 miliardi di Euro della Banca europea per gli investimenti (BEI), ma secondo le stime della Commissione europea dovrebbe generare un effetto moltiplicatore di 1 a 15, contribuendo a realizzare nuovi investimenti per un ammontare di circa 315 miliardi di euro in settori chiave per l'economia europea.

A livello operativo, il QE ha fornito abbondante liquidità ai mercati ed il Piano Juncker sembra essere lo strumento idoneo a canalizzare queste risorse verso il finanziamento di investimenti strategici anziché verso investimenti speculativi sui mercati finanziari. D'altra parte, però, è importante considerare come le risorse dell'ESIF provengano da altri capitoli di spesa, come ad esempio *Horizon 2020*, il principale piano di finanziamento per l'innovazione, dal quale si attendono importanti risultati di natura socioeconomica. Il costo opportunità implicito nella scelta di dare avvio al piano Juncker fa sì che per ottenere un risultato positivo gli investimenti finanziati dovranno avere un rendimento più elevato, anche in termini di indotto, di quello che si sarebbe ottenuto impiegando le stesse risorse in *Horizon 2020* ed altri programmi.

Il QE ed il Piano Juncker possono essere considerati interventi di breve-medio periodo predisposti dall'UE per far fronte alla componente ciclica della Grande Recessione indotta dalla crisi finanziaria. Tuttavia, nel lungo periodo, i fondi più rilevanti esplicitamente diretti al finanziamento degli investimenti nel territorio dell'Unione sono quelli a supporto delle politiche di sviluppo e coesione. Queste ultime hanno una lunga storia che parte ben prima degli anni '90 (gli anni del primo ciclo di programmazione), ma sono state incorporate nel quadro della governance europea soltanto con la ratifica del trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, in virtù del quale la dimensione territoriale viene equiparata a quella economica e sociale, da sempre al vertice dell'agenda UE²⁵.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, le politiche di coesione hanno impiegato una dotazione di 346,5 miliardi di euro, dei quali circa 270 afferenti a due dei tre fondi coinvolti, e cioè lo "*European Regional Development Fund*" e il "*Cohesion Fund*", destinati al supporto alle imprese e alla realizzazione di infrastrutture. Considerando anche le forme di cofinanziamento nazionale pubblico e privato, complessivamente le politiche di coesione hanno mobilitato 477,1 miliardi di euro nell'arco di sette anni. La maggior parte delle risorse è stata investita nell'ambito delle Regioni afferenti l'obiettivo Convergenza (regioni il

²⁴ Commissione europea, 2014, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle regioni e alla banca europea per gli investimenti Un piano di investimenti per l'Europa".

²⁵ European Commission, 2016, "Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-2013. Commission Staff Working Document", Brussels.

cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media europea), al fine di promuovere lo sviluppo imprenditoriale, la costruzione di infrastrutture, lo sviluppo urbano e la cooperazione interregionale. A causa della Grande Recessione, e dei consistenti divari strutturali rilevanti nei paesi entrati più di recente nell'Unione, il ciclo di programmazione 2007-2013 è andato molto a rilento, e soltanto nel 2012 ha raggiunto in media un livello sufficiente di impiego delle risorse²⁶.

Il risultato è che, mentre prima della "Grande Recessione" le politiche di coesione avevano significativamente contribuito a promuovere i processi di convergenza tra le Regioni dell'Unione, dal 2007 il processo di convergenza sembrerebbe essersi arrestato, o quanto meno molto affievolito. In particolare, mentre la convergenza a livello interregionale continua a consolidarsi, anche se a ritmi più lenti, i divari a livello intraregionale sono in aumento²⁷. Dunque, più che ad una diversità fra le Regioni che compongono gli Stati dell'Unione, le politiche di coesione dovrebbero guardare ai divari emersi nell'ambito dei singoli contesti regionali. Questa prospettiva è stata incorporata nel ciclo di programmazione attualmente in corso (2014-2020), che ha adottato una logica *place-based* nell'implementazione delle politiche, aprendo un nuovo capitolo che potrebbe contribuire sensibilmente a porre un freno agli effetti ancora in atto della "grande recessione", restituendo, in particolare, alle istituzioni europee una maggiore credibilità presso i cittadini degli Stati dell'Unione maggiormente colpiti dall'*austerity*²⁸.

Conclusioni

A otto anni di distanza dalla "grande recessione", la crescita economica nell'Unione Europea resta anemica, caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione, ed associata a consistenti squilibri sociali e territoriali, cui si sono aggiunte negli ultimi anni rilevanti questioni umanitarie²⁹. La politica macroeconomica dell'Unione, basata sul QE e sul Piano Juncker, potrebbe non bastare a sostenere un percorso di sviluppo che si preannuncia debole, in assenza di uno stimolo fiscale in grado di promuovere l'occupazione, ed in particolare quella giovanile. Più in generale, una volta risolta la crisi dei debiti sovrani, l'UE deve intraprendere un percorso volto a rimuovere gli elementi di contesto che deprimono la produttività del lavoro, andando oltre la strategia 2020 nel promuovere le istituzioni (formali ed informali) in grado di migliorare il *welfare* dei cittadini ed i processi di accumulazione di capitali produttivi, soprattutto nei territori più periferici ed a rischio di marginalizzazione.

La grande recessione ha inoltre determinato il prolungarsi di uno stato di emergenza che sta alimentando la percezione dell'esistenza di un forte *deficit* democratico nel funzionamento delle istituzioni comunitarie. A tale *deficit* viene spesso collegato l'inasprimento delle relazioni centro-periferia, ed il conseguente avvio di processi di marginalizzazione, che soffocano i processi di crescita riducendone la diffusione spaziale e

²⁶ Ibidem, pp. 12-13.

²⁷ Ibidem, p. 19.

²⁸ Su tale questione molti spunti di riflessione sono offerti da Manin Carabba, Riccardo Padovani, Laura Polverari (a cura di), 2016, "Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide", Quaderni SVI-MEZ, numero speciale (47), Roma.

²⁹ EuroMemoGroup, 2016, "L'Europa delle crisi. Le alternative per l'economia, la solidarietà, la democrazia", Sbilanciamoci, Roma.

sociale. La fiducia dei cittadini nelle istituzioni nazionali e comunitarie costituirebbe, invece, un importante fattore di sviluppo, in grado di favorire un utilizzo più efficiente delle risorse umane ed ambientali, e dunque lo sviluppo di attività economiche più efficienti, in grado di far recuperare all'UE il terreno perduto nella competizione internazionale, oltre a darle maggior rilevanza nell'ambito dei processi di cooperazione. Già il Rapporto Monti (2010)³⁰ richiamava l'attenzione ad affrontare la resistenza sociale verso una ulteriore integrazione perseguendo un maggiore equilibrio fra le aperture del mercato e la protezione degli interessi e diritti della classe lavoratrice, riferendosi alla finalità dell'Unione di creare un mercato *sociale* competitivo. Il *Five Presidents Report* sembra muovere nella giusta direzione per creare le premesse istituzionali e di *governance* per conseguire questi obiettivi. Rimane la riluttanza degli stati a rinunciare a pezzi di sovranità, a causa dell'euroscetticismo crescente fra le popolazioni. Il paradosso in cui si dibatte l'Europa è che mentre il mercato unico dovrebbe migliorare le condizioni non solo economiche di vita dei cittadini, l'incapacità delle politiche a generare maggiore crescita crea la disaffezione delle popolazioni verso il progetto europeo, con tendenze al protezionismo che rischiano di vanificare gli sforzi (teoricamente virtuosi) fin qui effettuati. In conclusione, la Grande Recessione ha dato avvio a livello europeo ad una crisi che, partita in ambito finanziario, si è subito estesa a tutta la dimensione economica, ed ha finito per interessare anche la dimensione territoriale e sociale dell'Unione, fino ad intaccare la qualità della vita, il benessere e l'"*happiness*"³¹ (la partecipazione alla vita civile) dei cittadini europei. A parte una serie di questioni di natura congiunturale che non vanno (e che effettivamente non sono state) trascurate e minimizzate, riconoscere il carattere strutturale della crisi in atto significa affermare la necessità di dare avvio ad un piano di salvataggio e ad un'azione di riforma della *governance* che interessi in prima battuta le dimensioni non-economiche dell'Unione, per ricreare quelle condizioni di equità nella diversità, coerenti con un'etica europea, (in una parola sola: quei "paesaggi"³²) che aprirebbero ad un maggior coinvolgimento dei cittadini dell'Unione nelle attività economiche, politiche e sociali in senso stretto. Soltanto in questo modo è possibile rivitalizzare il percorso di sviluppo e crescita intrapreso dal secondo dopoguerra dall'Unione, evitando ogni "scorciatoia" elaborata a partire da forme di riduzionismo economico.

³⁰ Monti M. (2010), *A new strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and societ. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, May.

³¹ Leonardo Becchetti, Luigino Bruni, Stefano Zamagni, 2015, "Human values, Civil Economy and Subjective Well-being", in John Helliwell, Richard Layard, Jeffrey Sachs (edited by), "World Happiness Report 2015", United Nations.

³² Consiglio di Europa, 2000, "Convenzione europea del paesaggio".

La società italiana al tempo del Trattato di Roma

di Benedetto Coccia, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"* e Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

La nascita della Comunità Europea in un periodo estremamente innovativo

Questo capitolo si propone di presentare le condizioni di vita nella società italiana nel periodo in cui è stato firmato il Trattato di Roma (25 maggio 1957) e in quello immediatamente successivo. È stata questa la fase in cui si è pensato di dare concretamente l'avvio a un processo di integrazione europea, sia economica che sociale. Una idea questa che aveva iniziato a prendere corpo già nel Congresso dell'Aia (7-11 maggio 1948), organizzato dal Comitato internazionale dei movimenti per l'unione europea, presieduto da Winston Churchill, che aveva previsto una unione politica, economica e monetaria dell'Europa, un'assemblea eletta dai parlamenti nazionali, una Carta europea dei diritti umani e la creazione di una Corte europea dei diritti dell'uomo.¹

L'Europa occidentale, in questo periodo particolarmente fecondo, ha iniziato a porre rimedio ai disastri conseguenti alla seconda guerra mondiale avviando una ricostruzione di portata inaspettata, con il supporto da parte italiana di un uomo politico straordinario come Alcide De Gasperi (1881-1954), una delle figure più rilevanti della storia europea del XX secolo.

In altri capitoli di questo volume viene tracciato il bilancio di questa straordinaria avventura, che ha coinvolto, in una seconda fase, anche gli Stati del Centro e dell'Est Europa.

Trattandosi di un libro commemorativo, l'attenzione è però concentrata sugli inizi (la firma del Trattato di Roma 7 anni dopo quello sul carbone e sull'acciaio fatto a Parigi nel 1951) con prevalente riferimento all'Italia, per illustrarne la situazione all'epoca vigente.

Rispetto ad allora l'Italia è diventata un paese moderno, ma non sono stati risolti tutti i problemi. La storia conosce fasi estremamente innovative, che alimentano un contesto in cui si ritiene possibile superare anche gli ostacoli più difficili. Queste fasi, però, sono temporanee e sono ambivalenti come tutti i fenomeni umani, contenendo al loro interno anche germi di decadenza dei quali, senza la dovuta attenzione, si rischia di non venire a capo. Il rapido affresco storico qui proposto attinge a una ricchissima documentazione e cerca di ricostruire i mutamenti che hanno condotto alla situazione attuale, rispetto ad allora più florida ma meno promettente e innovativa seppure collocata in uno scenario globale caratterizzato da continue trasformazioni.

Un ricordo storico, quindi, strettamente legato all'attualità, che impone di pervenire a

¹ Cfr. Iodice A., *Alle radici dell'Europa Unita. Il contributo dei cattolici democratici in Italia*, Guida, Napoli, 2002, consultabile in <https://books.google.it>

nuove visioni politiche ed economiche dopo il crollo del sistema marxista e le contraddizioni di quello capitalista. Vedremo che, a partire dagli anni '50, in Italia i cambiamenti sono stati così rapidi e i risultati così brillanti da non rendere facile una riflessione adeguata su problemi strutturali, che invece andavano parimenti affrontati, dalla sperequazione tra il Nord e il Sud del Paese alla gestione delle risorse attenta anche alle generazioni future. Questa riflessione storica non esime d'colpe induce anche a pensare che si possano coltivare i semi di una nuova creatività che impediscano all'Europa, all'Italia e al Mediterraneo di diventare marginali nella storia attuale e specialmente in quella futura.

Prospettiva europea e posizione inizialmente diversificata dei partiti

La situazione italiana negli anni dell'immediato dopoguerra appare drammatica: città distrutte, reti ferroviarie pressoché impraticabili, la borsa nera, gli alloggi precari a seguito dei bombardamenti, la disoccupazione altissima e anche la fame. Il piano Marshall del 1947 (European Recovery Program) dispone l'erogazione degli aiuti statunitensi per la ricostruzione degli Stati europei e l'Italia diventa un cantiere di opere importanti: linee ferroviarie, strade, ponti, acquedotti, fognature, case, industrie e aziende agricole, potenziamento delle strutture scolastiche (lotta contro l'analfabetismo).

Gli anni '50 si lasciano dietro gli orrori della dittatura e i disastri della guerra e preparano, a cavallo tra la fine di questo decennio e l'inizio di quello successivo, la rimonta economica e culturale. Si parte da una situazione di sfavore rispetto agli altri Paesi europei, perché l'agricoltura incide ancora eccessivamente sul prodotto interno lordo, ma si vuole creare un nuovo paese e una società democratica e multipartitica.

Nonostante le enormi difficoltà iniziali, un'ondata di entusiasmo investe l'Italia, coinvolta nel 1951 nel Trattato CECA per una gestione comune del carbone e dell'acciaio, allora risorse energetiche indispensabili alla ricostruzione del continente. La politica della Democrazia cristiana, un partito popolare profondamente radicato nella società e aperto alla collaborazione con altre forze politiche moderate (e poi anche con il partito socialista), e la collocazione nell'Alleanza Atlantica favoriscono la stabilità e la crescita. All'estero si mostra interesse ai titoli di borsa italiani, che costano poco e rendono molto. L'evoluzione è caratterizzata principalmente da questi uomini politici: Luigi Einaudi, (1874-1961), primo presidente della Repubblica e grande economista liberale, che si ispira ai principi di stabilità dei prezzi, al pareggio del bilancio e all'apertura progressiva ai mercati esteri; Giuseppe Pella, (1902-1981), anch'esso di impostazione liberale, responsabile del dicastero del Tesoro; Alcide De Gasperi (1881-1954), primo presidente del Consiglio dei Ministri e traghettatore del paese dalla monarchia alla repubblica (1945), nonché propugnatore di una politica equilibrata tra solidarismo e libero mercato. Viene dato nuovo impulso all'Iri, istituto che si avvale dell'apporto di eccezionali dirigenti come Enrico Mattei (1906-1962), presidente dell'Eni morto in un misterioso incidente. Parallelamente alla ripresa dell'industria e dell'economia, si registra una commistione di interessi, non sempre trasparenti, tra politici e borghesia imprenditoriale.

L'adesione dell'Italia al processo di integrazione europea non gode inizialmente del sostegno delle sinistre italiane. La posizione del PCI, espressa da Togliatti, inizialmente è per una unione non limitata all'Occidente e non asservita ai gruppi monopolistici. "Noi non

respingiamo affatto queste proposte, ma diciamo che l'Europa deve essere presa quale è. L'Europa comincia dagli Urali e finisce all'Oceano Atlantico. [...] Si faccia un tentativo simile, ma non nel nome di un piccolo gruppo di satelliti dell'imperialismo degli Stati Uniti"²

Il PCI e il PSI, seguendo la strategia del frontismo, esprimono la loro contrarietà al Trattato CECA del 1951 proposto dal francese Schuman³.

I socialisti modificano il loro atteggiamento dopo la morte di Stalin (1953), il XX Congresso del Pcus e l'invasione dell'Ungheria nel 1956. Il PSI pone fine al frontismo con il Partito comunista italiano e, senza fare più riferimento a uno "Stato guida", segue la via del socialismo europeo, approva il Trattato sull'EURATOM e si astiene sul Trattato di Roma (entrambi firmati nel 1957), accetta anche la NATO come organizzazione difensiva (da ricordare che la divisione del mondo in due blocchi era stata sancita dal Patto di Varsavia nel 1955). Nel 1962-1963 il PSI entra nel governo di Centro-sinistra. Invece la rigida posizione del PCI dura più a lungo e non tiene conto della maggiore flessibilità dimostrata al suo interno dalla CGIL. Ma nel 1969, il Partito Comunista riconsidera la sua posizione e, così come fanno i socialisti, invia una rappresentanza al Parlamento di Strasburgo e così i due partiti iniziano a partecipare ufficialmente alla politica comunitaria, mentre sempre nel 1969 la CGIL entra a far parte del Comitato economico e sociale europeo (CESE).⁴

Il "boom" economico degli anni '50

Gli anni '50 sono un decennio di accentuata vitalità, sfociato nel cosiddetto "miracolo economico" e animato da un dinamico ottimismo che porta a considerare raggiungibili anche gli obiettivi più ambiziosi. L'Italia da nazione protoindustriale diventa nazionale moderna. Roma, come sede del governo, è il centro di decisioni importanti, mentre Milano si sente "la porta dell'Europa".

Si assiste a un felice connubio tra arte e industria, fatto di sperimentazione e innovazione, bellezza e praticità e anche di maggiore attenzione ai bisogni e alle speranze della popolazione. La forma mentis più diffusa è illuminata, ardita, possibilista, caratteristiche che fanno pensare a un altro fecondo periodo della storia italiana, quello del rinascimento. Il liberalismo economico è temperato dai valori di equilibrio distributivo proposti dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, dal solidarismo dei grandi partiti popolari e dalle strategie di tutela portate avanti da un vivace e composito movimento sindacale. In questo contesto nel 1962 si assiste alla nazionalizzazione dell'energia elettrica e all'istituzione dell'Enel.

Anche l'economia europea conosce una fase particolarmente favorevole, il livello di efficienza e di prosperità del sistema produttivo dell'Italia viene considerato uno dei

² Togliatti P., «Fermiamo la mano ai nemici della pace!», in *l'Unità*, 25 settembre 1951.

³ Adesso M.S., "Il consenso delle sinistre italiane all'integrazione europea (1950-1969)", in *Diacronie. Studi di Storia contemporanea*, n. 9, 1/2012, pp. 1-14, http://www.studistorici.com/2012/02/13/adesso_numero_9/.

⁴ Gli anni '50, caratterizzati come si è visto dalla divisione del mondo in due blocchi, sono quelli in cui viene meno l'unità sindacale, operativa subito dopo la Liberazione, con la costituzione della Cisl e della Uil in aggiunta alla Cgil: cfr. Turone S., *La storia del sindacato in Italia (1943-1969)*, Bari, Laterza, 1973. Comunque, l'unità operativa ha consentito nel passato il raggiungimento di importanti obiettivi come "lo Statuto dei lavoratori" (1971), diventato poi causa di polemica a seguito di alcune sue modifiche.

miracoli economici del continente.⁵ Le esportazioni si incrementano e trainano lo sviluppo, i prezzi sono stabili e la bilancia dei pagamenti è priva di squilibri.

Vengono recepiti in Italia nuovi processi industriali che, uniti alle tradizionali capacità artigianali della popolazione e alla disponibilità di manodopera a basso costo, consentono un fortissimo recupero di produttività, favorita anche da una debole contrattazione sindacale (che si rafforzerà invece nel decennio successivo, con aumento degli scioperi e degli aumenti salariali e l'approvazione nel 1971 dello Statuto dei lavoratori).

Negli anni '50 si scoprono importanti giacimenti petroliferi in Sicilia, si incrementa la produzione del metano, si stringono accordi con l'Urss e altri Paesi per l'acquisizione di greggio e, tra il 1956 e il 1959 l'Italia⁶ da paese importatore di acciaio ne diventa esportatore (ottavo nella graduatoria mondiale).

Il boom economico, preparato negli anni precedenti, esplose tra il 1958 e il 1962: in questo arco di tempo l'indice di produzione industriale aumenta del 90% e il reddito nazionale netto di circa un terzo. Negli anni '50 e '60 il prodotto interno lordo sale a una media del 6% l'anno, senza mai scendere sotto il 4,5%. Gli investimenti e l'attività industriale crescono alla media annua poco al di sopra del 9%, con una rimonta eccezionale rispetto agli altri grandi paesi europei. Nel 1958 vengono prodotte 369.000 automobili, 10.000 lavatrici, 500.000 frigoriferi⁷. È continuo l'aumento negli anni successivi, di questi e di altri prodotti. Nel 1962 vengono prodotte 3 milioni e 30 mila vetture, quasi mezzo milione in più rispetto all'anno precedente (tasso di 59 autovetture per 1.000 abitanti). La prima crisi dell'industria automobilistica si realizza nel 1963 e dura fino al 1965, per poi riprendersi e conoscere un andamento favorevole fino allo shock petrolifero del 1973. Per usare le auto occorrono le strade e il 19 maggio 1956 viene posta la prima pietra dell'Autostrada del Sole, la Milano Parma è aperta il 7 dicembre 1958, la Bologna Firenze il 3 dicembre 1960, la Roma Napoli il 22 settembre 1962. La rete autostradale raggiunge i 1.258 km nel 1961 contro i 479 km di 10 anni prima.

Nel 1962 l'industria arriva a produrre il 44% del reddito nazionale, mentre l'apporto della produzione agricola scende al 27%, tredici punti percentuali in meno rispetto al decennio precedente. Il maggior protagonismo spetta alle grandi imprese nel settore automobilistico, dell'acciaio, della chimica e dei prodotti petroliferi, ma inizia anche l'ascesa delle piccole e medie imprese, specialmente in Lombardia. Le esportazioni italiane nel periodo 1950-1962 si sviluppano ad un ritmo nettamente superiore a quello registrato dalle esportazioni mondiali (+307% rispetto a +95%) e ancor più favorevole è il rapporto per quanto riguarda le esportazioni industriali.⁸

Gli anni '50 sono anche quelli dell'INA Casa. Nel mese di febbraio 1949 viene approvato

⁵ Così scrive nel 1959 il quotidiano londinese *Daily Mail*: citato in <http://archiviostorico.telecomitalia.com/italia-al-telefono-oltre/telefono-negli-anni-del-boo>

⁶ Parnella E., "il boom economico degli anni '60", <http://www.ettorepanella.com/dmdocuments/Tesi-na%20Manfredi/web2/Storia.htm>.

⁷ Saibene A., 'Italia del miracolo economico (1958-1962)', <http://www.doppiozero.com/materiali/made-in-l-italia-del-miracolo-economico-1958-1963>.

⁸ https://it.wikipedia.org/wiki/Miracolo_economico_italiano, dove vengono i risultati di uno studio dell'architetto Robert Stern effettuato negli anni '60.

un apposito disegno di legge proposto dall'allora ministro del lavoro Amintore Fanfani. L'intento è quello di incrementare l'occupazione operaia, sostenendola con la realizzazione di un impegnativo piano di alloggi popolari, che resta operativo per 14 anni. Si tratta di una delle più significative realizzazioni di nuova edilizia sociale, per cui migliaia di famiglie hanno la possibilità di migliorare le proprie condizioni abitative e a molte città italiane si presenta l'opportunità di una consistente ricostruzione dopo le rovine della guerra: un momento cruciale per la storia dell'urbanistica e dell'architettura del Novecento italiano.⁹

Aspetti politici e socio-culturali-religiosi nel periodo del "miracolo economico italiano"

Gli aspetti economici, così importanti da definire l'intero periodo, si uniscono a molteplici altri aspetti che accompagnano l'aumento del reddito pro-capite: "C'erano una volta gli anni Cinquanta: gli anni della Vespa e della Lambretta, di Coppi e di Bartali, Togliatti e De Gasperi; gli anni di Pasolini, Gadda, Bassani, Moravia; gli anni della conquista del K2 e della tragedia dell'Andrea Doria; l'Italia di Carosello e delle utopie industriali. Anni sì di scommesse e di incertezze, ma soprattutto anni di speranze"¹⁰.

Interviene un cambiamento culturale nei diversi ambiti (linguaggio, accesso all'istruzione, arte, musica, letteratura, costumi sessuali, ruolo delle donne) con un'apertura al modello occidentale (e a quello americano in particolare).

Ambito politico. "Secondo il più classico luogo comune, sull'Italia degli anni Cinquanta incombe una cappa di grigiore clericale, conformismo culturale, immobilismo politico. Va da sé che si tratta soltanto di una faccia, quella opaca, del pianeta italiano"¹¹. È una fase di incubazione di rilevanti novità, anche a livello politico. La passione politica è alta e partecipata, alimentata anche dalle ideologie che ancora dividono il mondo in blocchi (con la conseguente esclusione del Partito Comunista Italiano dall'accesso al governo), tuttavia sotto la spinta dell'economia e del mondo produttivo, in continuo e forte rinnovamento, si gettano i semi che porteranno all'apertura a sinistra. A Milano, nel mese di gennaio 1961 e a Genova nel successivo mese di febbraio, si insediano le prime giunte di centro-sinistra, tra democristiani e socialisti, mentre a livello nazionale, il primo governo con questo indirizzo politico, viene varato solo nel mese di dicembre 1963 e coinvolge, sotto la presidenza dell'on. Aldo Moro questi partiti: DC, PSI, PSDI, PRI.

Istruzione, cultura, cinema e Tv. Al censimento del 1961 risulta ancora alto il tasso di analfabetismo (8,3%), seppure fortemente diminuito. Si amplia l'accesso all'istruzione e nel mese di gennaio 1962 viene approvata la riforma scolastica che prevede la scuola media unica e il prolungamento dell'obbligo di frequenza fino ai 14 anni.

La letteratura dell'epoca presta grande attenzione alla fabbrica. Ne è un esempio di eccezionale portata l'industriale Adriano Olivetti, sinceramente animato dall'utopia di poter conciliare socialismo e capitalismo. Egli è anche uno dei primi industriali settentrionali ad

⁹ De Biagi P., *La grande ricostruzione. Il piano Ina-casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma, 2001. Il volume propone per la prima volta una riflessione d'insieme sui complessi problemi architettonici e urbanistici, ma anche su quelli economici, politici e sociali che il piano dovette affrontare.

¹⁰ Capoccia G., "Quei favolosi anni '50", www.annicinquanta.org

¹¹ "Voghera story: l'Italia giovane degli anni '50", *La Repubblica.it*, 13 febbraio 2009, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/02/13/voghera-story-italia-giovane-degli-anni.html>

aprire uno stabilimento nel Sud¹².

Ampia è la riflessione sulle idee che servono per dirigere la nuova società, industrializzata, propensa ai consumi e in continua evoluzione. Si registrano acquisizioni importanti ma non mancano forti carenze, come diventerà evidente negli anni successivi. In ambito cattolico si guarda alla fabbrica ispirandosi ai valori propugnati dai filosofi Maritain e Mounier. È curioso rilevare che, nonostante l'imponente rivoluzione industriale in atto, le facoltà di giurisprudenza e quelle letterarie detengono il 40% degli immatricolati alle università, mentre sono in lieve ribasso gli iscritti alle facoltà scientifiche.

Dopo la breve stagione neorealista, il cinema italiano si occupa di storie vicine alla gente e alla sua voglia di rinascita, confermandosi un efficace specchio dei tempi con pellicole leggendarie come *"Poveri ma belli"* con Maurizio Arena e Renato Salvatori; *"I soliti ignoti"* con Vittorio Gassman, Marcello Mastroianni e ancora Renato Salvatori, *"La Ciociara"* di De Sica con Gina Lollobrigida e *"La dolce vita"* (1960) suggestivo film di Federico Fellini con Marcello Mastroianni, dedicato a questo contesto di benessere economico, fatto di vivacità e spensieratezza, in maniera ambivalente frugale e consumista, aperto e bacchettone¹³.

La TV nasce il 3 gennaio del 1954 dopo un breve periodo di sperimentazione. All'inizio ha pochi spettatori e gli altri media le dedicano un'attenzione modesta. I televisori sono appena 15.000, anche perché un televisore "economico" costa circa 200.000 lire e il primo canone di abbonamento 12.550 lire (il più alto in Europa). Nel 1959, a soli cinque anni di distanza, la televisione è seguita da venti milioni di Italiani: il 5% con televisori propri e il 15% nelle case di parenti o di amici, mentre 4 su 5 assistono ai programmi nei bar e in altri locali pubblici. I programmi continuano a essere in bianco e nero e su un solo canale,

Ambito religioso. Gli anni '50, anche a causa della netta contrapposizioni tra il cattolicesimo e il marxismo ateo, sono caratterizzati dalla rigidità del clero e dal suo intervento nella società per orientarla in senso cristiano e anticomunista.¹⁴ Comunque, sarebbe inspiegabile l'eccezionale rinnovamento collegato al Concilio Vaticano II senza presupporre un humus di sostegno già in quella fase. Il 14 luglio 1961 Giovanni XXIII (eletto sommo pontefice il 28 ottobre 1958 e deceduto il 3 giugno 1963) pubblica l'Enciclica *Mater et Magistra* (seguita il 10 aprile 1962 dall'enciclica *Pacem in terris* e dalla *Populorum progressio* di Paolo VI nel 1967). Questi documenti costituiranno un filone di efficace ispirazione e impegno per la giustizia sociale, obiettivo rilevante sia a livello nazionale che internazionale,

¹² Negli anni '50 i settori industriali più aperti al mercato internazionale devono far fronte a un processo di riorganizzazione aziendale e modernizzazione tecnologica e il gruppo Olivetti rappresenta un modello in questo senso per le tecniche d'avanguardia e l'attenzione al «design», consentendo alle macchine da scrivere e alle calcolatrici prodotte di invadere letteralmente il mercato interno e quello internazionale. "Olivetti. L'utopia felice del capitalismo di volto umano", <http://www.libreidee.org/2010/12/olivetti-lutopia-felice-del-capitalismo-dal-volto-umano/>.

¹³ <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2015/10/01/news/la-politica-in-italia-sembrava-tornata-agli-anni-cinquanta-1.232304>.

¹⁴ Un interessante rapporto di una città di provincia si riferisce che Eugenio Scalfari, allora vice direttore de *L'Espresso* e candidato politico socialista, iniziava così il suo intervento "«Questo gerontocomio di cardinali, questo irrompere di sottane porporate nella vita politica italiana»: "Voghera story. La vitalità dei giovani negli anni '50. La grande vitalità della provincia tra il dopoguerra e il boom in un libro di Vittorio Emiliani" <http://www.edmondoberselli.net/voghera-story-l-italia-giovane-degli-anni-50/>.

rafforzato dal Concilio Ecumenico Vaticano II, aperto da Papa Giovanni l'11 ottobre 1962 e continuato dal suo successore Paolo VI (eletto papa il 21 giugno 1963).

Consumi e pubblicità. Una rilevante novità della produzione di questi anni è la macchina da scrivere Olivetti Lettera 22, disegnata da Marcello Nizzoli e colorata in tinte pastello, che avrà vita lunghissima. La ditta d'Ivrea vince anche la sfida delle calcolatrici meccaniche, in precedenza vanto dell'industria americana, con la Elettrosomma (cui seguono la Multisomma e la Divisomma) e nelle sue fabbriche Olivetti fa utilizzare agli operai nastri trasportatori continui. Nel 1954 l'Olivetti è ormai un grande gruppo che dà lavoro a 14 mila persone. Nel 1959 riesce a produrre il primo calcolatore elettronico italiano, Elea 9003, dato in dono al Ministero del Tesoro, mentre il secondo esemplare viene acquistato dall'industria Marzotto.

Anche altre macchine di altro tipo invadono le famiglie e aiutano le donne nei loro lavori quotidiani, come avviene per gli impiegati negli uffici: oltre alle macchine da scrivere e da calcolo, vi è il «dittafono», che provoca lentamente il disuso della stenografia. Nel 1955 è la volta di Mirella, la macchina da cucire automatica della Necchi, anch'essa disegnata da Nizzoli.

In questo periodo, inoltre, viene creata una ricca gamma di fibre sintetiche e artificiali, che le aziende chimiche continueranno a produrre con crescente intensità e a prezzi sempre più convenienti. Nel 1954 Giulio Natta, ingegnere della Montecatini, mette a punto il Moplen, un materiale duro, resistente e leggero, dal larghissimo impiego, che frutta a lui il premio Nobel per la chimica e alla società ricavi notevoli.

I consumi diventano l'elemento unificante del Paese. Gli stili di vita cambiano nel vestire, nel mangiare, nel tempo libero. La pubblicità, anima della strategia industriale, si incrementa e ne fa fede il mitico "Carosello" della Rai, in grado di veicolare ideali positivi, fiducia nel futuro, gioia di vivere.

Per adeguarsi ai tempi, bisogna servirsi dei nuovi prodotti, bisogna consumare¹⁵. "Sulle strade trionfava la Fiat 600, l'utilitaria destinata a inaugurare la motorizzazione di massa; nelle case entravano gli elettrodomestici; una famiglia italiana su cinque possedeva un televisore e milioni di persone potevano seguire in diretta Tv un avvenimento sportivo senza precedenti, le Olimpiadi di Roma del 1960".¹⁶

Demografia, rapporti familiari, dieta alimentare, tempo libero. Al censimento del 1961 la popolazione risulta di 50.624.000 residenti, aumentata di 3.108.000 unità rispetto al censimento del 1951. Nel 1962 le nascite, in continuo aumento, arrivano a essere 947.835. La speranza di vita alla nascita è di 67,2 anni per gli uomini e di 72,3 anni per le donne.

I rapporti familiari vanno man mano modificandosi. Le più ampie opportunità occupazionali offerte da un regime di piena occupazione consentono alle donne di inserirsi nel mondo del lavoro e influiscono sui rapporti intra-familiari, dando il via alla loro emancipazione: influisce in tal senso anche lo spostamento al nord di molti meridionali, spesso uomini soli. Inizia lentamente in questo periodo il massiccio inserimento delle donne

¹⁵ "Il telefono negli anni del boom", <http://archiviostorico.telecomitalia.com/italia-al-telefono-oltre/telefono-negli-anni-del-boom>. Una serie di servizi di Rai Storia documentano molto bene questa evoluzione.

¹⁶ <http://www.raistoria.rai.it/articoli/italia-anni-sessanta-il-boom-economico/5939/default.aspx>

nel mondo lavorativo che, sommandosi alla progressiva disgregazione dei nuclei familiari multi-generazionali, porterà (a partire dagli anni '70) all'inserimento di centinaia di migliaia di donne straniere a sostegno delle famiglie. Negli anni '60 il movimento femminista si muove decisamente sui sentieri della emancipazione e dell'uguaglianza.

Per la prima volta si ha la possibilità di mangiare carne di domenica, senza dover aspettare le grandi feste, e la dieta alimentare subisce notevoli cambiamenti rispetto al passato, con la previsione, ad esempio, dell'acquisto delle paste in pasticceria, salvo restando l'impianto della cucina italiana dai piatti semplici, gustosi e differenziati per regione¹⁷.

Si afferma anche la pratica del turismo di massa, con il pernottamento fuori casa (e non solo con le passeggiate fuori porta portando con sé i viveri), mentre in precedenza la villeggiatura era riservata alle sole famiglie benestanti; tuttavia, nel 1959 va in vacanza solo il 13% della popolazione (è di quest'anno la prima indagine dell'Istat sul flusso turistico degli italiani). Con l'aumento del benessere si pone anche il problema del tempo libero. Contemporaneamente, risulta in continua crescita l'afflusso di turisti dall'estero che fa dell'Italia la prima meta del turismo mondiale.

Conclusioni

Gli anni '50 sono un periodo estremamente favorevole per l'Italia. Ne è un simbolo "Volare", nome con cui è comunemente conosciuta la canzone "Nel blu dipinto di blu" con cui Domenico Modugno vinse il Festival di Sanremo del 1958.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1878-1957), autore di un unico e straordinario romanzo (*Il Gattopardo*) pubblicato un anno dopo la sua morte), propone come chiave interpretativa degli eventi storici del Risorgimento esaminati nel suo capolavoro (ma senz'altro pensando anche agli anni '50) il trasformismo che favorisce un cambiamento solo di superficie. Il "miracolo economico italiano", da una parte ha inciso profondamente sul Paese e ha agganciato l'Italia all'Europa, dall'altro non ha consentito il superamento di diverse carenze strutturali, destinate ad appesantire il cammino futuro.

Tra gli obiettivi ardui degli anni '50 vi è stato anche quello europeo, di cui l'Italia è stata un Paese con due grandi personaggi come Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli. A oltre mezzo secolo da questo dinamico periodo, è lecito chiedersi se sia possibile rinnovare un atteggiamento così dinamico e fruttuoso, sia a livello nazionale che europeo. I problemi del tempo presente impediscono di illudersi, è però fondato ritenere che il dinamismo di allora non sia stato un prodotto meccanico dei tempi bensì dovuto all'impegno degli uomini e delle donne di allora. Una motivazione che consente ancora di ben sperare.

¹⁷ Nei primi anni '60, Ancel Keys si trasferisce a Pioppi, nel Cilento, dove vivrà per ventotto anni, studiando accuratamente l'alimentazione della popolazione locale e giungendo così alla conclusione che la cosiddetta "dieta mediterranea" – termine da lui stesso coniato – apporta evidenti benefici alla salute, grazie al suo elevato consumo di frutta, verdura, cereali, latticini, all'uso esclusivo di olio d'oliva per cucinare e condire e al modesto consumo di carne e pesce.

La libera circolazione: istituzione, evoluzione e prospettive

di Maria Marta Farfan, *esperta in materia migratoria e cittadinanza*, Norberto Lombardi, *Direttore "Quaderni sulle migrazioni"* e Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Libera circolazione dei cittadini europei e la cittadinanza europea

Sono oltre 14 milioni i cittadini dell'Unione europea (UE) che risiedono stabilmente in un altro Stato membro. Essi, infatti, fruiscono della libertà di circolazione e di soggiorno ovvero della possibilità di vivere, lavorare o studiare ovunque all'interno dell'Unione. Per lo più ci si sposta per lavoro e per ragioni familiari. Nel 2012, tra tutti i cittadini dell'UE residenti in un altro paese dell'Unione (i cosiddetti "cittadini mobili") più di tre quarti (78%) sono stati quelli in età lavorativa (15-64 anni), mentre è solo del 66% la quota dei cittadini autoctoni in tale fascia. Anche il tasso di occupazione dei cittadini mobili dell'UE (67,7%) è risultato superiore a quello dei cittadini nazionali (64,6%).

Considerati i notevoli squilibri esistenti tra i diversi mercati del lavoro dell'UE e il calo pressoché generalizzato della popolazione in età attiva, questa mobilità serve a colmare il divario tra domanda e offerta di lavoro. È stato osservato che la libera circolazione stimola la crescita economica in quanto permette alle persone di viaggiare, studiare e lavorare in un altro Stato membro e offre alle imprese una disponibilità più ampia, spesso di veri e propri talenti. In effetti, secondo stime, il Pil dell'UE-15 è aumentato di quasi l'1% per effetto della mobilità seguita all'allargamento nel periodo 2004-2009.

La libera circolazione non comporta solo vantaggi per il mercato occupazionale ma costituisce anche il diritto fondamentale e più apprezzato di cui si sostanzia la cittadinanza dell'Unione. I cittadini dell'Unione vedono in questo istituto giuridico maggiormente associato alla loro cittadinanza: il 56% degli europei reputa che sia la realizzazione più positiva dell'UE e assicurati anche (67% delle risposte) dei benefici economici al loro Paese (Comunicazione della Commissione COM/2013/0837).

Nondimeno, questo istituto giuridico può causare delle difficoltà localmente quando si tratta di far fronte all'accoglienza di nuovi flussi e in alcuni Stati membri, a seguito della crisi economica, si è intensificata la discussione sull'impatto esercitato dai migranti sui sistemi nazionali di sicurezza sociale e sui servizi locali.

Come precisato, questo diritto è connesso con la cittadinanza dell'Unione europea, istituita dal Trattato di Maastricht del 1992 e sancita dall'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale, senza sostituirla, ed è riconosciuta a tutti i cittadini di uno degli Stati membri, attribuendo i diritti e i doveri previsti dai trattati europei.

Sintetizzando e completando quanto finora è stato esposto, ai cittadini dell'Unione

europea sono riconosciuti: il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di usufruire, nel territorio di un Paese terzo, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni o agli organi consultivi dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Evoluzione giuridica della libera circolazione

La libertà di circolazione, componente essenziale del mercato unico e fattore centrale della sua riuscita, ha dunque l'obiettivo di facilitare la mobilità all'interno dell'UE. È stata formalizzata dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE) solo per i lavoratori, dipendenti o prestatori di servizi. Per essi, già negli anni '60, è diventato operativo il diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro (come risulta dal Regolamento CEE n.1612/68), nel corso del tempo soggetto a sostanziali modificazioni.

Con il Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo della Comunità europea (CE), il diritto alla libera circolazione è stato esteso a tutti i cittadini UE (economicamente attivi o meno) e inserito come uno dei pilastri del Trattato, diventando così una delle libertà fondamentali conferite ai cittadini dell'UE (articolo 21 del TFUE e art. 3 del Trattato dell'Unione europea), mentre il successivo articolo 45 del TFUE è dedicato ai lavoratori dipendenti e l'articolo 48 ai lavoratori autonomi. E così è diventata concreta la possibilità di spostarsi liberamente anche per motivi diversi dal lavoro e ciò a beneficio di pensionati, studenti o familiari a seguito.

La libertà di circolazione e soggiorno, dopo essere stata così inclusa nelle disposizioni che riguardano la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è stata considerata anche uno degli obiettivi della nuova strategia Europa 2020.

Regolamenti, direttive e comunicazioni succedutesi nel tempo sulla libera circolazione

In considerazione dei numerosi interventi normativi e giurisprudenziali che si sono succeduti è stato ritenuto necessario un loro coordinamento. La Direttiva 2004/38/CE ha fissato condizioni e limitazioni rispetto al diritto di soggiorno; i diritti specifici dei lavoratori sono stati determinati dal Regolamento (UE) n. 492/2011 e dalla Direttiva 2014/54/UE; i diritti di sicurezza sociale dei cittadini migranti sono previsti dai Regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009.

Numerose sono, inoltre, le comunicazioni in materia fatte dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione e talvolta anche al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, tra le quali le più importanti sono:

- comunicazione concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al "Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri", COM(2009) 313 def. del 2 luglio 2009;

- comunicazione recante il titolo " Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi", COM(2010) 373 del 13.7.2010;
- comunicazione recante il titolo «Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza», COM(2013) 837 final del 25 novembre 2013;
- comunicazione recante il titolo «Aiutare le autorità nazionali a combattere gli abusi del diritto di libera circolazione: Manuale sul modo di affrontare la questione dei presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel quadro della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE», COM(2014) 604 final del 26.9.2014.

Bisogna tenere presente che il Parlamento europeo partecipa all'adozione degli atti legislativi dell'Unione europea con modalità differenti, a seconda della base giuridica dei singoli atti; ciò è avvenuto dopo il superamento di una fase meramente consultiva con l'attribuzione del diritto di co-decisione che lo colloca su un piano di parità con il Consiglio dell'Unione.

Direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004

Sempre al fine di superare il carattere settoriale e frammentario dei vari interventi legislativi e giurisprudenziali, nel 2004 è stata adottata una direttiva a carattere generale (2004/38/CE) dal Parlamento europeo e dal Consiglio, relativa al diritto dei cittadini UE e dei loro familiari a circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, riunendo gli atti giuridici esistenti.

La direttiva del 29 aprile 2004 ha stabilito che entro il mese di aprile 2006 gli Stati membri adeguassero le proprie legislazioni nazionali.

L'obiettivo è stato quello di determinare le modalità di esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno a favore dei cittadini dell'Unione in caso di spostamento in un altro Stato membro e ciò anche a beneficio anche dei loro familiari che li accompagnino o li raggiungano (in questo caso anche se non aventi la cittadinanza di uno Stato membro).

Per garantire il rispetto delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea senza operare alcuna discriminazione tra i suoi beneficiari, la direttiva si occupa di questi aspetti: la determinazione del diritto di soggiorno permanente; le limitazioni di tali diritti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica; la riduzione al minimo indispensabile delle formalità amministrative; la definizione più precisa dello status di familiare; la limitazione delle possibilità di rifiuto dell'ingresso o di estinzione del diritto di soggiorno.

La Direttiva include tra i familiari: il coniuge; il partner che abbia contratto un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio; i discendenti diretti di età inferiore ai 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner registrato; gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o del partner registrato.

Il diritto di soggiorno per un periodo inferiore a tre mesi può essere esercitato dai cittadini dell'Unione alla semplice condizione di possedere una carta di identità o un passaporto in corso di validità. Lo Stato membro ospitante può richiedere agli interessati di segnalare la loro presenza nel paese entro un termine ragionevole (che non sia quindi discriminatorio). Anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che accompagnino o

raggiungano un cittadino UE, è richiesto il possesso di un passaporto in corso di validità.

Il diritto di soggiorno nel paese ospitante per un periodo superiore a tre mesi è subordinato a determinate condizioni. I lavoratori, dipendenti e autonomi, così come i loro familiari diretti, hanno il diritto di soggiornare senza essere soggetti a particolari condizioni. Le persone in cerca di lavoro hanno diritto a rimanervi per un periodo di sei mesi e anche oltre, senza essere soggette a particolari condizioni qualora siano costanti nella ricerca del lavoro e abbiano possibilità concrete di essere assunte; esse possono esportare l'indennità di disoccupazione dal proprio Stato membro per un periodo minimo di tre mesi mentre cercano lavoro in un altro Stato membro, purché siano già stati registrati come disoccupati nello Stato membro d'origine. Gli studenti, iscritti presso un istituto pubblico o privato per studio o formazione professionale, e le altre persone economicamente non attive (ad esempio, i pensionati) hanno il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi se dispongono, per se stessi e per i propri familiari, di risorse sufficienti e fruiscono di una assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante (e ciò al fine di non rappresentare un onere per i servizi sociali dello Stato membro ospitante durante il soggiorno).

I cittadini dell'Unione non hanno bisogno di titoli di soggiorno per restare nello Stato membro ospitante, ma gli Stati membri possono richiedere loro di registrarsi presso le autorità competenti del luogo di residenza, da comprovare con un attestato di iscrizione. I familiari dei cittadini dell'Unione che non sono cittadini di uno Stato membro devono, invece, richiedere un titolo di soggiorno (Carta di soggiorno di familiare di cittadino dell'Unione) valido per la durata del loro soggiorno o comunque per cinque anni.

Il diritto di soggiorno permanente, previsto dalla direttiva, è offerto ai cittadini dell'Unione dopo un periodo di cinque anni di ininterrotta residenza legale, a condizione che non sia stato applicato nei loro confronti un provvedimento di allontanamento. Il diritto di soggiorno permanente non è più soggetto ad alcuna condizione. La stessa norma si applica ai familiari che non sono cittadini di uno Stato membro e che vivono con un cittadino dell'Unione da cinque anni, con conseguente diritto alla Carta di soggiorno permanente. Il diritto di soggiorno permanente, una volta ottenuto, si perde solo in caso di assenza dallo Stato membro ospitante per più di due anni consecutivi.

Sono anche previste delle limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno. Infatti, i cittadini dell'Unione o i loro familiari possono essere espulsi dallo Stato membro ospitante per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, mentre la decisione di allontanamento non può essere dettata da ragioni economiche. I provvedimenti che incidono negativamente sulla libertà di circolazione e di soggiorno devono basarsi esclusivamente sul comportamento personale dell'interessato, che deve rappresentare una minaccia sufficientemente grave e attuale, atta a pregiudicare gli interessi fondamentali dello Stato ospitante. La direttiva consente anche agli Stati membri di adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare ogni diritto conferito dalla direttiva in caso di abuso o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio.

In fase di applicazione la direttiva ha incontrato numerosi problemi per via degli ostacoli posti dagli Stati membri. La Commissione ha avviato diversi procedimenti di infrazione a seguito di un recepimento scorretto o incompleto della direttiva. Numerose sono state

anche le petizioni presentate al Parlamento europeo come pure le cause promosse presso la Corte di giustizia dell'Unione europea. A queste restrizioni ha fatto da *pendant* l'abuso dal basso da parte dei cittadini dell'Unione, che impropriamente hanno considerato la libera circolazione una sorta di "turismo sociale": comunque, dalle indagini condotte risulta ridottissimo il numero di migranti UE che accedono alla sicurezza sociale in un altro Stato membro.

Regolamento (UE) n. 492/2011 del 5 aprile 2011

Il regolamento n. 492/2011, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 5 aprile 2011 in materia di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, sostituisce il regolamento (CEE) n. 1612/68 e garantisce una maggiore efficacia del sistema vietando ogni forma di discriminazione in base alla nazionalità tra lavoratori dell'UE: perciò sono stati vietati i limiti nella diffusione delle offerte di impiego e l'imposizione di condizioni speciali per l'iscrizione all'ufficio di collocamento in un altro Stato membro dell'UE.

Ugualmente, viene definita illegittima ogni discriminazione per quanto riguarda le condizioni di impiego in materia di retribuzione, licenziamento, aggiornamento e formazione professionale, nonché in materia di vantaggi sociali e fiscali. L'accesso allo studio, all'apprendistato o alla formazione professionale si applica anche ai figli di un cittadino dell'UE che lavora, o ha lavorato in un altro Stato membro. Il lavoratore occupato in un altro Stato membro gode degli stessi diritti degli autoctoni rispetto all'accesso all'edilizia pubblica.

Unica eccezione al principio di non discriminazione è ammessa quanto alle conoscenze linguistiche, perché il datore di lavoro può richiedere che il lavoratore da assumere conosca sufficientemente la lingua del posto in modo da poter svolgere la sua specifica mansione.

Direttiva 2014/54/UE del 16 aprile 2014

Questa direttiva, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed entrata in vigore dal 21 maggio 2014, contiene nuove norme atte ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione.

Obiettivo delle nuove disposizioni è quello di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione e rimediare alla scarsa consapevolezza delle norme comunitarie da parte dei datori di lavoro, sia pubblici che privati, come anche di venire a capo alle difficoltà incontrate dai lavoratori distaccati, e cioè quelli inviati temporaneamente dal loro datore di lavoro a svolgere le proprie mansioni in un altro Stato membro, segnatamente nell'ottenere informazioni e assistenza negli Stati membri ospitanti.

Gli Stati membri vengono chiamati ad attuare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ai contenuti della direttiva, garantendo tra l'altro: la presenza di uno o più organismi a livello nazionale per fornire sostegno e assistenza giuridica ai lavoratori migranti dell'UE per quanto riguarda l'applicazione dei loro diritti; una tutela giuridica efficace; la protezione dalla vittimizzazione nel caso in cui essi facciano valere i loro diritti da fornire gratuitamente alle vittime che si trovino in difficoltà economica; la possibilità di informazioni facilmente accessibili in più di una lingua dell'UE sui diritti previsti per i lavoratori migranti dell'UE e le persone in cerca di lavoro.

In Italia, con il Decreto Legge n. 13 del 1° febbraio 2017, sono state istituite sezioni specia-

lizzate presso 12 tribunali (Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia) competenti per gli aspetti riguardanti la libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

Resta sempre salva la facoltà della Commissione, nella sua funzione di custode dei trattati, di avviare procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri il cui diritto nazionale non sia in linea con gli obblighi imposti dell'Ue.

Gli Stati membri possono introdurre o mantenere, per quanto riguarda la tutela del principio della parità di trattamento, misure più favorevoli di quelle fissate nella direttiva.

Recenti misure destinate a favorire l'esercizio della libera circolazione

In linea di principio qualsiasi cittadino dell'UE dovrebbe essere in grado di esercitare la propria professione liberamente in qualsiasi Stato membro. Tuttavia, l'attuazione pratica di questo principio è spesso ostacolata dai requisiti nazionali previsti per l'accesso a determinate professioni regolamentate o qualifiche professionali. Serviva un nuovo intervento (Direttiva 2013/55/UE) che modifica la Direttiva di base 2005/36/CE per consolidare il riconoscimento delle qualifiche professionali, affrontato dalle 15 direttive in precedenza adottate, e coprire pressoché quasi tutte le norme sul riconoscimento dei titoli con l'introduzione di elementi innovativi come la tessera professionale europea e la valutazione reciproca delle professioni regolamentate.

Il regolamento (UE) 2016/589, approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 13 aprile 2016, è relativo alla rete europea di servizi per l'impiego (Eures), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro, con conseguente modifica dei regolamenti (UE) n. 492/2011 (già citato) e (UE) n. 1296/2013, relativo al programma per l'occupazione e l'innovazione sociale («EaSI»).

Il nuovo regolamento delinea un quadro per la cooperazione in grado di agevolare l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori conformemente all'articolo 45 TFUE.

A partire dal 2016, pertanto, la rete Eures ha ulteriormente migliorato gli strumenti self-service sulla sua piattaforma digitale, così da diventare il portale della mobilità professionale a livello europeo, introducendo la corrispondenza automatizzata tra le competenze delle persone in cerca di occupazione e le offerte di lavoro. Gli Stati membri sono ora chiamati a mettere a disposizione del portale Eures le offerte e le domande di lavoro e i curricula vitae pubblicati a livello nazionale. Questo portale dovrebbe fornire informazioni generali sulle condizioni di vita e di lavoro nel paese di destinazione, compresi i corsi di lingua, nonché offrire consulenze più personalizzate per la carriera e l'assunzione, coinvolgendo maggiormente le parti sociali nella rete anche tramite partenariati transfrontalieri.

I Regolamenti europei di sicurezza sociale

In ambito europeo la normativa sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, applicabile alle persone che si spostano sul territorio degli Stati membri, è complessa e ha visto succedersi nel tempo diverse disposizioni.

Il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale non mira a sostituire i sistemi nazionali con uno europeo. Tutti i paesi sono liberi di decidere chi assicurare nell'ambito della loro legislazione, quali prestazioni erogare e a quali condizioni.

La normativa in vigore è costituita dal regolamento (CE) n. 883/2004 (“regolamento di base”) e dal regolamento (CE) n. 987/2009 (“regolamento di applicazione del regolamento 883/2004”). Invece non sono più in vigore i vecchi Regolamento (CEE) n. 1408/71 e il Regolamento (CEE) n. 574/72.

Tali regolamenti sono applicati a determinate condizioni ai cittadini dei Paesi terzi in forza del regolamento (UE) n. 1231/ 2011. Il Regno Unito applica ancora il vecchio regolamento (CE) n. 859/2003 che estende le disposizioni dei vecchi regolamenti (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi, mentre la Danimarca non ha esteso i regolamenti di coordinamento di sicurezza sociale ai cittadini dei Paesi terzi, non applicando né il nuovo regolamento (UE) n. 1231/ 2010, né il vecchio regolamento (CE) n. 859/2003.

Gli Stati in cui le nuove norme trovano applicazione sono questi Paesi dell’Unione: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

I regolamenti sono anche applicati in Norvegia, Islanda, Liechtenstein (Paesi dello Spazio Economico Europeo - SEE) e in Svizzera.

Le disposizioni previste dagli attuali regolamenti si basano su alcuni principi basilari:

- i contributi sono versati in un solo paese (principio della legge applicabile);
- i cittadini dello Stato membro comunitari hanno gli stessi diritti e doveri dei cittadini in cui sono assicurati (principio della parità di trattamento e non discriminazione);
- in caso di richiesta di una prestazione, vengono presi in considerazione i precedenti periodi di assicurazione, lavoro o soggiorno in altri Stati membri (principio della totalizzazione);
- le prestazioni in denaro erogate da uno Stato membro possono essere liquidate anche se l’interessato risiede in un altro Stato membro (principio dell’esportabilità);
- per i cittadini europei e i loro familiari è previsto il possesso della Tessera Team (Tessera europea di assicurazione malattia), rilasciata dalle autorità sanitarie dello Stato membro di origine, che consente anche al cittadino che soggiorna temporaneamente all’estero di ricevere le cure medicalmente necessarie e non solo le cure urgenti. Quando si trasferisce la residenza abituale in un altro Stato, occorre utilizzare il modulo S1 utile ai lavoratori distaccati, ai lavoratori transfrontalieri, ai pensionati o ai dipendenti pubblici e ai loro familiari a carico per ricevere l’assistenza medica nel nuovo paese di residenza abituale.

I regolamenti di sicurezza sociale si applicano alle seguenti prestazioni dei regimi di sicurezza sociale generali e speciali: le prestazioni di malattia, le prestazioni di maternità e di paternità assimilate, le prestazioni d’invalidità, le prestazioni di vecchiaia, le prestazioni per i superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni di pensionamento anticipato, le prestazioni familiari.

I regolamenti si applicano ai cittadini dell’UE e ai loro familiari coperti dalla legislazione sulla sicurezza sociale di uno Stato membro; ai lavoratori dipendenti e autonomi; ai dipendenti pubblici; agli studenti e ai titolari di pensioni, ma anche ai disoccupati, non ancora occupati o pensionati. Le norme si applicano anche ai cittadini di Paesi terzi e loro familiari che risiedono legalmente nell’UE e che abbiano esercitato attività lavorativa in almeno due Paesi membri.

I regolamenti non si applicano all'assistenza sociale e medica, ma si applicano invece alle "Prestazioni di malattia", in denaro e in natura.

L'applicazione include, invece, anche le "prestazioni in denaro di carattere non contributivo" con caratteristiche miste (ossia tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale quanto di quella relativa all'assistenza sociale), purché espressamente indicate nell'allegato X del Regolamento (per l'Italia, ad esempio: l'assegno sociale, la maggiorazione sociale, l'invalidità civile ecc). Tali prestazioni sono erogate esclusivamente ai residenti dello Stato membro che le prevede e sono solo a suo carico (pertanto non possono essere "esportate").

Va aggiunto che l'Unione Europea ha stipulato con Marocco, Algeria e Tunisia tre accordi euromediterranei, che prevedono una clausola di parità di trattamento con riferimento alle prestazioni di «sicurezza sociale» previste dal Regolamento di base (CE) 883/2004. Tali accordi non consentono né l'esportazione dei contributi, né la totalizzazione dei contributi versati in questi tre Paesi con quelli versati nell'UE, mentre anche per loro è ammessa la totalizzazione dei contributi versati in diversi Stati membri. Sono tutelati i lavoratori di questi tre Paesi e i loro familiari anche per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale (ad esempio, proprio grazie a tali disposizioni numerose ordinanze di tribunali italiani hanno riconosciuto l'accesso al bonus bebè a favore di donne marocchine, tunisine ed algere).

La libera circolazione: un istituto in evoluzione

La Commissione si propone di eliminare ulteriormente gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori comunitari e dei loro familiari, favorendo tra gli stessi una maggiore consapevolezza. Significativa a tale riguardo è la "comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni", del 13 luglio 2010, intitolata «Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi» (COM(2010) 373 def. In questo documento viene sottolineato l'impegno della Commissione a sostenere le autorità locali per quanto riguarda la condivisione delle buone pratiche in grado di attuare compiutamente la normativa sulla libera circolazione e favorire così l'inclusione sociale.

È stato previsto dalla Commissione anche un modulo di formazione on line, volto ad aiutare il personale delle autorità locali a comprendere e ad applicare pienamente questi diritti, modernizzando anche il sistema Eures e il coordinamento della rete dei servizi europei per l'occupazione. In particolare è stata prevista l'istituzione in tutti gli Stati membri di centri per fornire sostegno giuridico e informazioni ai lavoratori mobili dell'UE (cfr. Documento IP/13/372). È stato, infatti, rilevato che secondo il 47% dei cittadini dell'UE i problemi incontrati al momento di trasferirsi in un altro paese dell'Unione sono dovuti al fatto che i funzionari delle amministrazioni locali non hanno sufficiente dimestichezza con i diritti dei cittadini dell'UE connessi alla libera circolazione.

L'Europa e le migrazioni. Una prospettiva storica

di Raniero Cramerotti e Maria Paola Nanni, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

L'impatto delle migrazioni, diversificato e in continua evoluzione, ha rappresentato e continua a rappresentare un fattore di rilievo per la progressiva costruzione di uno spazio comune europeo¹.

In questo capitolo, tralasciando le fasi precedenti, si tratterà il quadro delle migrazioni internazionali europee dal Secondo Dopoguerra all'inizio del XXI secolo, secondo una trattazione, sintetica e organica allo stesso tempo, che mira a delineare le tappe principali delle molteplici evoluzioni che hanno portato al quadro attuale, così profondamente segnato dal rinnovato protagonismo dei flussi forzati da un lato (oltre 1,3 milioni i richiedenti asilo nell'UE nel 2015) e dalla consolidata presenza di residenti di origine straniera dall'altro (oltre 35,1 milioni nell'UE le persone con una cittadinanza diversa da quella del paese di residenza, per il 56,4% non comunitaria). A guidare l'analisi, due diversi punti di osservazione: quello relativo all'andamento dei flussi e all'impatto di questi sulle società europee, in una prospettiva socio-statistica, e quello proprio dell'approccio politico-normativo di riferimento, inerente lo sviluppo delle competenze comunitarie in materia di immigrazione dai paesi terzi.

Le migrazioni in Europa dal Secondo Dopoguerra: un fenomeno continuo e in continua trasformazione

D'accordo con le analisi riprese da Castles e Miller², si può ripercorrere l'evoluzione del quadro migratorio europeo dal 1945 in poi a partire da due fasi principali. A fare da spartiacque la "crisi petrolifera" del 1973-74 e la progressiva ristrutturazione del quadro economico mondiale che ne seguì, con la graduale affermazione di quella che sarebbe stata descritta come l'epoca della globalizzazione.

Dal 1945 all'inizio degli anni '70. Tralasciando i pur imponenti flussi migratori che ancora negli anni del boom economico portavano in America e in Oceania, non raramente in modo permanente, migliaia di cittadini europei (e più tardi asiatici), a influire profondamente sul profilo socio-demografico delle popolazioni europee, a partire dal Secondo Dopoguerra, sono soprattutto due tipi di migrazioni: uno interno al continente (ovvero lo spostamento, su vasta scala, di lavoratori dalle regioni più periferiche verso i paesi dell'Europa occidentale, cui si affiancano almeno inizialmente i movimenti di massa dei rifugiati europei) e l'altro che ne attraversava i confini, portando i lavoratori delle colonie a ripercorrere a ritroso le rotte battute dalle ex potenze coloniali: Gran Bretagna,

¹ Cfr. L. Lucassen, D. Feldman, J. Olmer, "Immigrant integration in Western Europe, then and now", in L. Lucassen, D. Feldman, J. Olmer, *Paths of integration: Migrants in Western Europe (1880-2004)*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, pp. 7-23; S. Castles, M.J. Miller, *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoya, Bologna 2012, pp. 105-172.

² S. Castles, M.J. Miller, *op. cit.*, pp. 123-172.

Francia e Olanda innanzitutto. In un primo momento, in tutti i paesi di destinazione, a prevalere è la componente europea (originaria dell'area meridionale del continente, ma anche di Irlanda o Finlandia), gradualmente affiancata da arrivi sempre più consistenti da Asia, Africa e America Latina, secondo un andamento che si sarebbe rivelato compiutamente nel corso della fase successiva e che si concretizza nel progressivo ampliamento delle aree d'origine dei lavoratori immigrati.

Analogo, in ogni caso, è il ruolo dei nuovi arrivati: lavoratori non qualificati nell'industria e nell'edilizia, addetti alle mansioni manuali più umili, portati a stabilirsi nelle aree e presso gli alloggi più periferici e marginali: migranti economici, coinvolti in dinamiche di inserimento simili, per quanto declinate sulla base di specifiche linee di distinzione, a partire proprio dall'origine nazionale. Se infatti i lavoratori delle colonie erano spesso cittadini del paese di inserimento e godevano, quindi, del diritto all'insediamento stabile (oltre che all'entrata preferenziale), sugli europei pesava al contrario lo status di "lavoratore ospite", di cui il sistema tedesco dei *Gasterbeiter* resta l'esempio più noto e rappresentativo: una distinzione che, *mutatis mutandis*, può ricordare quella che oggi, nel quadro dell'UE, distingue i migranti comunitari e non.

Tra il 1945 e il 1973, infatti, tutti i più industrializzati paesi dell'Europa occidentale adottarono dei programmi di reclutamento temporaneo di manodopera rivolti ai cittadini di svariati Stati europei, con l'intento di scongiurare così l'inserimento stabile dei nuovi arrivati e i relativi costi sociali. Le migrazioni che ne scaturirono, tuttavia, finirono tutte per dar luogo a ricongiungimenti familiari e altri tipi di catene migratorie che, nel tempo, incisero profondamente sulla struttura demografica e il profilo socio-culturale delle popolazioni interessate.

La Repubblica Federale Tedesca, che pure avviò solo a metà degli anni '50 il proprio piano di reclutamento dall'estero – quando, per esempio, il Regno Unito aveva già abbandonato il cd. *EVW-European Voluntary Workers* per la maggiore facilità di impiego dei lavoratori delle colonie –, nel 1966 contava circa 1,3 milioni di lavoratori ospiti, le cui assunzioni, condizioni di lavoro e trattamenti previdenziali erano definiti tramite specifici accordi bilaterali con i paesi di provenienza: l'Italia innanzitutto (1955), ma anche Spagna e Grecia (1960), Turchia (1961), Marocco (1963), Portogallo (1964), Tunisia (1965) e Jugoslavia (1968). I "lavoratori ospiti", che nel 1973 erano ulteriormente raddoppiati (2,6 milioni), ottenevano quindi un permesso di soggiorno e uno di lavoro solo per periodi limitati (e spesso legati a una specifica mansione o territorio). Tuttavia, già negli anni '60 i lavoratori e le proprie famiglie, magari ricongiunte tramite l'avvio all'impiego in Germania, cominciarono a stabilirsi sul territorio tedesco, gradualmente avvantaggiate dalla maggiore flessibilità del governo federale, che doveva contrastare la crescente competizione di altri paesi bisognosi di manodopera³. E non a caso, quando nel novembre del 1973 si pose fine alle assunzioni dall'estero, la causa non fu soltanto la crisi energetica, ma anche la consapevolezza che si erano innescati diffusi processi di radicamento familiare⁴.

³ Cfr. F. Carchedi, E. Pugliese, *Andare, restare, tornare. Cinquant'anni di emigrazione italiana in Germania*, Ed. Iannone, 2006; Ambasciata di Germania a Roma, Caritas Italiana, Friedrich Ebert Stiftung, Centro Studi e Ricerche IDOS, *Da immigrato a cittadino: esperienze in Germania e in Italia*, Ed. Idos, Roma, 2008.

⁴ S. Castles, M.J. Miller, *op. cit.*, p. 127.

Intanto, a semplificare le migrazioni per motivi di lavoro interne al continente erano intervenuti specifici accordi multinazionali. Nel 1968, in particolare, era entrato in vigore nel quadro della Comunità europea il principio del libero movimento dei lavoratori, che molto aveva migliorato la situazione degli italiani in Germania e che, soprattutto, apriva la strada all'affermazione del principio della libera circolazione dei cittadini comunitari (1993). D'altra parte, come già accennato, tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso il progressivo miglioramento delle condizioni socio-economiche dei paesi europei di origine di questi flussi portò alla graduale diminuzione delle partenze, mentre aumentava l'impatto dei migranti di origine extraeuropea.

Dal 1973 all'inizio del XXI secolo. Lo shock petrolifero del 1973-74 si concretizzò, sul versante migratorio, nel generalizzato freno ai nuovi ingressi nei principali paesi europei d'accoglienza, che ripensarono in profondità le politiche di assunzione organizzata di lavoratori stranieri adottate fino a quel momento. Al di là dei piani e delle programmazioni, però, a caratterizzare gli anni immediatamente successivi fu la generalizzata tendenza al radicamento e alla normalizzazione demografica delle popolazioni di origine immigrata. Così, in Germania la lieve diminuzione della presenza di uomini stranieri registrata tra il 1974 e il 1981 fu compensata dal significativo aumento delle donne e dei minori, con il risultato che il numero degli stranieri residenti rimase pressoché costante (circa 4 milioni di persone), con buona pace delle previsioni di analisti e decisori pubblici⁵.

Dalla metà degli anni '80, poi, i movimenti migratori, interni o meno al continente, sono tornati a giocare un ruolo di rilievo, secondo dinamiche nuove e diversificate, che seguono direttrici sud-nord e, in modo accelerato dopo il crollo del muro di Berlino, est-ovest.

In uno scenario destinato a farsi sempre più complesso, a emergere fu innanzitutto la graduale (e differenziata) transizione dei paesi europei del bacino del Mediterraneo e, più tardi, di alcuni Stati dell'Europa centrale, da territori di partenza dei flussi ad aree di transito e di ricezione di migranti internazionali. Migranti asiatici, africani, latinoamericani e, più tardi, cittadini dell'Europa orientale, richiamati da una crescita economica non accompagnata da un adeguato andamento demografico, si inserirono sempre più numerosi, andando a rispondere – non raramente in modo irregolare – ai bisogni di manodopera aggiuntiva negli ambiti meno qualificati, secondo le caratteristiche di quello che più tardi sarebbe stato definito "modello mediterraneo di immigrazione"⁶. In Italia, gli stranieri titolari di permesso di soggiorno passarono da circa 300mila nel 1981 a oltre 600mila nel 1991 per arrivare a superare quota 1.340mila alla fine del decennio, mentre in Spagna la popolazione straniera passò dalle 279mila unità del 1990 alle oltre 800mila del 1999. Dalla fine degli anni '80, in parallelo alla prospettiva di ingresso nella Comunità europea (1986), anche il Portogallo cominciò a ricevere quote crescenti di immigrati (oltre 200mila gli stranieri residenti alla fine degli anni '90), mentre la Grecia si ritrovò pienamente coinvolta nel fenomeno nel decennio successivo, a seguito della caduta del regime di Herver Hoxha in Albania.

Più in generale, il progressivo disfacimento del blocco sovietico e degli Stati socialisti

⁵ Cfr. S. Castles, H. Booth, T. Wallace, *Here for God: Western Europe's New Ethnic Minorities*, Pluto Press, London 1984, p. 102.

⁶ R. King, "Southern Europe in the changing global map of migration", in R. King, G. Lazaridis, C. Mcmillan, *Eldorado or Fortresse? Migration in Southern Europe*, London 2000, pp. 3-26.

dell'Europa orientale infuse nuovo vigore agli spostamenti lungo l'asse est-ovest, che si tradussero nella graduale affermazione di alcune collettività europee nel panorama immigratorio di diversi Stati dell'Unione. In linea con le tendenze più generali, tali flussi si caratterizzarono per una forte presenza femminile, per lo più canalizzata verso l'inserimento nel lavoro domestico e di cura alla persona. In ogni caso, tali spostamenti, particolarmente intensi tra gli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, non toccarono i livelli "critici" paventati da chi prospettava una pressione migratoria tale da affossare i sistemi di welfare dei paesi riceventi. Buona parte dei flussi generati dalla fine della Guerra fredda, infatti, riguardava i membri di minoranze storiche che "rientravano" nei territori di "origine" (cosa che fece della Russia una dei principali paesi di immigrazione) e i richiedenti asilo approdati nei paesi europei dell'OCSE toccarono al massimo le 695mila unità nel 1992, a seguito della crisi dei Balcani.

Certo, il disfacimento dell'Urss rese molto più permeabili i paesi europei alla pressione migratoria di origine asiatica che, nonostante le misure di contrasto, finì per alimentare una vasta rete di traffico di persone⁷. Le migrazioni economiche, d'altra parte, soprattutto se rivolte ai paesi dell'Europa meridionale, si svolgevano spesso in forma irregolare (o al più nell'ambito di schemi di assunzione temporanea o stagionale). Non stupisce quindi che la presenza di migliaia di cittadini stranieri emerse chiaramente, anche su un piano meramente statistico, solo a seguito di procedimenti di regolarizzazione *ad hoc*, che non a caso hanno rappresentato una sorta di *leit motiv* nelle politiche migratorie dei paesi europei del bacino del Mediterraneo.

In ogni caso, il tendenziale radicamento di quelli che dovevano essere "solo" lavoratori temporanei, da un lato, e la rinnovata ripresa dei flussi, dall'altro, già negli anni '90 (ri)portarono le questioni migratorie al centro del dibattito pubblico europeo, con toni non raramente allarmistici. Il risultato fu un generale irrigidimento delle politiche nazionali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini stranieri e una parallela stretta in termini di cooperazione europea per il controllo delle frontiere⁸. Una situazione che, *mutatis mutandis*, sembra richiamare lo scenario attuale, a partire dalla diffusa percezione dei richiedenti asilo come "migranti economici mascherati" e la relativa tendenza a introdurre regole più stringenti per limitarne l'afflusso. Al di là delle restrizioni, però, ad indurre una certa stabilizzazione dei flussi fu innanzitutto la maggiore stabilità politica ed economica gradualmente acquisita dai paesi dell'Europa dell'Est a partire dalla metà degli anni '90.

La relativa ripresa degli spostamenti all'inizio del decennio successivo, che pure si caratterizzò per una importante componente europea, invece, si inserisce appieno nel quadro del progressivo allargamento dell'Unione⁹. Nel 2004 Malta, Cipro e otto paesi dell'ex blocco sovietico (Ungheria, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Rep. Ceca e Slovenia) entrarono a far parte dell'UE. Un passaggio accompagnato da fortissimi timori da parte dei paesi del nucleo originario, che temevano un afflusso incontrollato di lavoratori dai nuovi Stati membri, tanto da prevedere – con le sole eccezioni di Gran Bretagna, Irlanda e Svezia – delle misure transitorie che ne limitassero l'accesso al mercato del lavoro interno.

⁷ Cfr. OIM, *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe*, OIM, Ginevra, 2000.

⁸ Cfr. S. Castles, M.J. Miller, *op. cit.*, pp. 134-144.

⁹ Cfr. *infra* pp. 24-31.

Allo stesso modo, nel 2007, quando fu il turno di Romania e Bulgaria, restrizioni analoghe furono adottate da tutti i paesi dell'UE fino al gennaio 2014. A *posteriori*, gli effetti sul piano migratorio possono dirsi importanti, ma non dirompenti: il numero dei cittadini degli otto paesi protagonisti dell'allargamento del 2004, per esempio, aumentò da circa 893mila a circa 1,91 milioni tra il 2003 e il 2007, con flussi medi annui in ingresso di circa 250mila unità¹⁰, non necessariamente da ricondurre a un reale spostamento ma, almeno in parte, alla regolarizzazione *de facto* di un insediamento già realizzato, benché in modo irregolare.

Le competenze europee in materia migratoria: un quadro in divenire

All'atto formale della sua nascita la Comunità economica europea (CEE) non aveva alcuna competenza diretta in materia di politiche dell'immigrazione. Il Trattato di Roma, nel suo impianto originario finalizzato all'obiettivo prettamente economico della costruzione del mercato unico, riservava scarsa attenzione al governo dei movimenti inter-continentali di persone (*in primis* lavoratori) rispetto a quello diretto a garantire la mobilità della forza lavoro interna. A giustificare l'assenza di riferimenti in materia contribuivano sia il contenuto peso specifico dei lavoratori extraeuropei nel mercato del lavoro degli allora Stati membri importatori di manodopera (Germania, Francia, Benelux *in primis*) rispetto ai lavoratori provenienti da altri paesi europei (comunitari e non); sia il fatto che le esigenze di ricostruzione post-bellica e la successiva fase di espansione economica ponevano pochi problemi di regolazione dei flussi extraeuropei, che venivano gestiti dai singoli Stati membri tramite relazioni bilaterali spesso di natura post-coloniale.

Nel decennio successivo, la crisi petrolifera del '73 mutò radicalmente la cornice economica in cui l'immigrazione extracomunitaria si andava assestando e con essa l'attenzione con cui le stesse istituzioni della Comunità guardavano al fenomeno. Mentre paesi come Germania e Francia imponevano, secondo un approccio strettamente unilateralistico, misure intese a vietare, o almeno limitare rigidamente, l'assunzione di lavoratori provenienti da paesi terzi, il Consiglio europeo di Parigi, di fronte ai problemi comuni sollevati dalla progressiva stabilizzazione dei lavoratori migranti nei paesi d'accoglienza e dall'incremento dell'immigrazione illegale, approvò, su proposta della Commissione, una Risoluzione per l'avvio di un programma di azione sociale (gennaio del 1974)¹¹. Questo, in un'ottica funzionale agli obiettivi comunitari di politica del lavoro, indicava l'equiparazione delle condizioni di vita e lavorative dei cittadini di paesi terzi a quelli comunitari, nonché la "concertazione delle politiche di migrazione" come misure necessarie a garantire "un pieno e migliore impiego nella Comunità". In una seconda Risoluzione del 1976, il Consiglio ribadì la necessità di intraprendere una "concertazione appropriata" sul tema delle migrazioni nel programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari¹², proponendo al contempo di

¹⁰ G. Bettin, E. Cela, *L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2014, pp. 9-10.

¹¹ Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale in GUCE C 13 del 12.2.1974.

¹² Risoluzione del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari, in GU C 34 del 14.2.1976.

intensificare la collaborazione tra gli Stati membri anche nella lotta all'immigrazione illegale¹³.

Tali interventi, in assenza di chiare specificazioni normative in materia di immigrazione, trovavano un'autorizzazione indiretta nelle competenze che il Trattato assegnava alla Commissione in tema di politica sociale (artt. 117 e 118 CEE, oggi artt. 115-153 TFUE), e che consentivano alle istituzioni comunitarie di operare mediante atti di natura non vincolante.

Nonostante il manifestarsi delle prime volontà di cooperazione europea in materia di gestione dei processi migratori, la congiuntura economica negativa frenò l'implementazione nazionale degli obiettivi "sociali" decisi dal Consiglio. Nello stesso periodo, invece, il tema dell'immigrazione illegale cominciò ad essere inserito nella più ampia attività di cooperazione intergovernativa sulle politiche di sicurezza interna della Comunità. Tale cooperazione si sviluppò attraverso "forum" o gruppi di lavoro informali di cui il primo esempio fu il Gruppo Trevi. Questo, costituito a Roma nel dicembre 1975, riuniva i Ministri degli Affari Interni e della Giustizia dei singoli Stati membri, con lo scopo di migliorare la cooperazione tra le polizie europee al fine di contrastare il terrorismo, la criminalità organizzata e, appunto, l'immigrazione illegale.

Verso la metà degli anni '80, la Commissione, dopo diverse sollecitazioni al Consiglio¹⁴ e in seguito alle raccomandazioni del Libro Bianco sul "completamento del mercato interno"¹⁵ (in cui, tra le altre cose, si sottolineava come l'esigenza di abolire i controlli alle frontiere interne, e il conseguente rafforzamento degli stessi alle frontiere esterne, giustificava l'adozione di politiche comuni in materia di visti, asilo e condizione dei cittadini paesi terzi), tentò di forzare la mano adottando una Decisione con la quale istituiva una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi¹⁶. La Decisione obbligava gli Stati membri a condividere informazioni in merito a provvedimenti e accordi che intendevano prendere in materia di immigrazione (con la possibilità di avviare successivamente la concertazione) al fine di agevolare l'adozione di posizioni comuni e possibili misure di armonizzazione delle normative nazionali. Tuttavia alcuni Stati membri ritennero la procedura lesiva della sovranità nazionale e ne chiesero l'annullamento da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, che accolse l'istanza obbligando la Commissione a modificarne il contenuto¹⁷.

¹³ Su questo punto la Commissione presentò nel 1978 una proposta di direttiva di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, a cui non fu assicurato nessun seguito non essendo mai stata adottata dal Consiglio.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio su "La consultazione relativa alle politiche di migrazione nei confronti degli Stati terzi", COM (79) 115 def. del 27 marzo 1979; Comunicazione della Commissione al Consiglio su "Orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni", COM (85) 48 def. del 7.3.1985.

¹⁵ Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco della Commissione su Il completamento del mercato interno, del 14 giugno 1985, COM (85) 310 def.

¹⁶ Decisione della Commissione n. 85/381 dell'8 luglio 1985 che istituisce «una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi», in GUCE L n.217 del 14 agosto 1985.

¹⁷ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 9 luglio 1987, (Germania e altri c. Commissione, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, in *Racc.*, 1987, pag. 3203 ss. La Commissione adottò nel 1988 una nuova Decisione contenente le opportune modifiche dettate dalla sentenza, cfr. Decisione della Commissione dell'8 giugno 1988, che "istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti dei Paesi terzi", in *GUCE* L. 183 del 14 luglio 1988.

Di fronte alla volontà degli Stati membri di mantenere il pieno controllo della materia immigrazione, l'approccio della Comunità, confermato anche dallo scarso impatto delle disposizioni contenute nell'Atto unico europeo del 1986¹⁸ in termini di rimodulazione delle competenze, fu di optare per un rafforzamento della collaborazione intergovernativa¹⁹. In questa direzione, del resto, si erano già mossi Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, firmando nel 1985 l'Accordo di Schengen sulla graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni, a cui seguì la relativa Convenzione di applicazione (1990). L'Accordo, poiché introduceva un regime di libera circolazione non solo per i cittadini comunitari ma anche i cittadini degli Stati terzi, impegnava i firmatari ad armonizzare le normative sui visti, condizioni d'ingresso e altri aspetti del diritto degli stranieri, avviando così, anche se al di fuori dall'ambito comunitario, una forma di cooperazione intergovernativa a carattere vincolante.

Nel 1992, con l'adozione del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht²⁰, il metodo intergovernativo nel campo delle politiche migratorie venne istituzionalizzato anche in ambito comunitario mediante l'inserimento di materie quali l'ingresso dei cittadini di paesi terzi, i controlli alle frontiere esterne, la politica dei flussi e il trattamento giuridico dei non comunitari tra le "questioni di interesse comune" contenute nel Titolo VI e specificatamente nell'art. K.1 TUE. Tale Titolo denominato "Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni", e noto anche come "terzo pilastro" o "pilastro GAI", prevedeva di realizzare la libera circolazione delle persone attraverso una cooperazione obbligatoria nei settori definiti appunto "di interesse comune".

In una simile cornice istituzionale, tuttavia, il ruolo nel procedimento decisionale della Commissione e del Parlamento europeo risultava ancora fortemente limitato dalle procedure della cooperazione intergovernativa. Così come vi era assenza di competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia sui provvedimenti adottati, all'unanimità, in seno al Consiglio GAI.

La svolta decisiva verso la "comunitarizzazione" della disciplina dell'immigrazione si è avuta con il Trattato di Amsterdam (1997)²¹: la materia di "visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" veniva collocata nel nuovo Titolo IV del Trattato CE, ovvero trasferita dal "terzo" al "primo pilastro", anche se dopo un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, durante il quale, in deroga al sistema decisionale comunitario, l'adozione delle delibere consiliari era sottoposta alla

¹⁸ Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, ed entrato in vigore il 1 luglio 1987, in Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987.

¹⁹ Oltre al già citato gruppo Trevi vanno segnalati il Comitato *ad hoc* per l'immigrazione del 1986 che riuniva i Ministri responsabili per l'immigrazione degli Stati membri e il Gruppo di Coordinamento "Libera circolazione delle persone" (Gruppo Trevi 1992), istituito nel 1988 a Rodi. I nuovi gruppi di lavoro che si riunirono dopo la firma dell'Atto unico, che trasferì espressamente la libera circolazione delle persone tra le competenze comunitarie (art. 8A), tennero conto di questa evoluzione accogliendo nelle loro sessioni gli osservatori della Commissione.

²⁰ Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore l'1 novembre 1993, GUCE C 191 del 29 luglio 1992.

²¹ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, in GUCE C 340 del 10 novembre 1997.

regola dell'unanimità e il potere di iniziativa legislativa era condiviso dalla Commissione con gli Stati membri (art. 67).

L'immigrazione diveniva, quindi, seppur con dei limiti²², oggetto di competenza concorrente tra UE e Stati membri. Tale scelta, tuttavia, non venne abbracciata da Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca che ottennero di poter continuare a gestire la materia a livello intergovernativo, fuoriuscendo dall'operatività del Titolo IV, tramite l'adozione di Protocolli addizionali al Trattato (meccanismo di *opting-out*). Con il Trattato di Amsterdam, inoltre, l'*aquis* degli Accordi di Schengen veniva integrato nel diritto comunitario.

Con il Trattato di Lisbona (2009)²³ è stata soppressa la struttura a pilastri dell'Unione e la materia dell'immigrazione è confluita nel nuovo Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Il Trattato, in particolare, affida all'Unione il compito di sviluppare "una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi" (art. 67, par. 2). Le decisioni sulla politica d'immigrazione vengono oramai adottate con la procedura legislativa ordinaria delineata dall'art. 294 TFUE (ossia intervento del Parlamento in qualità di co-decisore e votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio) e si devono mantenere entro gli orientamenti strategici della pianificazione legislativa e operativa fissati dal Consiglio Europeo, che, secondo una scansione quinquennale, adotta i programmi che definiscono i criteri d'ispirazione dell'UE in tale settore²⁴.

Conclusioni

La crescente complessità delle dinamiche migratorie che hanno interessato il territorio dell'UE trova dei chiari riflessi anche nel percorso di graduale trasferimento sotto l'ombrello comunitario di politiche afferenti a determinati settori, prima svolte a livello di cooperazione tra i governi nazionali. Tale percorso di "comunitarizzazione" acquista evidenza soprattutto a partire dagli anni '90, allorché gli Stati membri si convincono dell'opportunità, quand'anche non della necessità, di gestire il fenomeno delle migrazioni non più in modo indipendente, ma attraverso un approccio sovranazionale. Un approccio che appare oggi più che mai dovuto se si vuole sviluppare una vera politica comunitaria in materia di immigrazione che sia capace di affrontare le sfide attuali.

²² Il riferimento, in particolare, è all'art. 63, comma 2 dove si prevede che le misure su immigrazione e sulla condizione dei cittadini stranieri adottate dal Consiglio "non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali".

²³ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, in GUCE C 306 del 17 dicembre 2007.

²⁴ Fino ad ora il Consiglio ha adottato tre Programmi di sviluppo delle politiche comunitarie di immigrazione: Tampere (1999-2004), LAia (2005-2010), Stoccolma (2011-2014). Nel giugno 2014 sono stati invece adottati gli "orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia" per il periodo 2014-2020, che si concentrano sul recepimento, l'attuazione e il consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure esistenti.

La sensibilità europea dell'Italia nelle indagini di Eurobarometro

di Ginevra Demaio e Luca Di Scullo, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

A partire dal 1973, la Commissione europea misura periodicamente le opinioni, la percezione e le aspettative che la popolazione dei diversi Stati membri e di quelli candidati a diventarlo dichiara di avere nei confronti dell'Unione europea. Ne risulta la pubblicazione, due volte all'anno, del Rapporto *Eurobarometro Standard (EB Standard)*. A questo Rapporto se ne aggiungono altri di volta in volta dedicati a temi specifici (*Special EB*); questionari brevi (*Flash EB*) volti ad avere un riscontro rapido su tematiche determinate da parte di specifici target di popolazione; studi qualitativi (*Qualitative Studies EB*) condotti tramite *focus group* o interviste non direttive.

In questo contributo ci si soffermerà sui Rapporti Standard e sulle tendenze da essi registrate dal 1973 fino al 2015¹. Trattandosi di un Rapporto a cadenza semestrale (primavera e autunno di ogni anno), si è scelto di consultare i report pubblicati a primavera (maggio) e di selezionarne uno per ciascun decennio del '900 (1974, 1981, 1991), per poi soffermarsi sull'*Eurobarometro 2007* (prima del grande allargamento a Est) e su quello del 2015.

Attraverso un'analisi diacronica di oltre 40 anni, quindi, si cercherà di ricostruire il grado di adesione all'Unione dei suoi cittadini dagli inizi degli anni '70 ad oggi, riservando un'attenzione particolare, laddove possibile, al caso italiano.

L'*Eurobarometro Standard 2015*

Il Rapporto del 2015, realizzato per la Commissione europea dal Consorzio "TNS Opinion & Social", si basa su interviste somministrate a un campione casuale di circa 28mila cittadini comunitari con più di 15 anni (circa 1.000 per ciascuno dei 28 Stati membri) e a un campione, anch'esso casuale, di circa 4.500 cittadini dei paesi candidati a entrare nell'UE (attualmente: Turchia, Repubblica di Macedonia, Islanda, Montenegro, Serbia e Albania) e della comunità cipriota turca (quella della parte di paese non controllato dal Governo della Repubblica di Cipro)².

L'*Eurobarometro 2015* si compone di cinque volumi, dedicati rispettivamente a: l'opinione pubblica dell'Unione europea, la Strategia Europa 2020, la cittadinanza europea, il budget dell'UE, il rapporto tra gli europei e le statistiche economiche. In questo approfondimento

¹ In precedenza approfondimenti simili, ma più sporadici, si erano avuti nel 1963 (sondaggio Gallup *L'opinion publique et l'Europe des Six*, pubblicato sulla rivista *Sondages* dell'Institut français de l'opinion publique), nel 1970 (*L'opinion des Européens sur les aspects régionaux et agricoles du Marché commun, l'unification politique de l'Europe et l'information du public*), nel 1972 (*Europeans and European Unification*). Nel 1972 il Parlamento europeo sollecita un ricorso sistematico ai sondaggi sull'opinione pubblica e nel 1973 nasce l'*Eurobarometro*.

² Non è stata inclusa l'Islanda, che nel 2015 ha chiesto di non essere più considerata un paese candidato all'adesione.

ci soffermeremo soprattutto sugli ambiti di osservazione di carattere sociale: in particolare, l'opinione pubblica nell'UE e il senso di cittadinanza europea.

L'opinione pubblica nell'Unione europea. Le preoccupazioni principali espresse nel 2015 dagli intervistati vedono prevalere a livello nazionale la disoccupazione (42% del campione, ma in calo di 4 punti percentuali rispetto al 2014) e l'immigrazione (23%), un tema quest'ultimo cresciuto progressivamente nelle preoccupazioni nazionali degli europei dal 2011 (quando rappresentava il 7%). In Italia, si collocano al di sopra della media preoccupazioni quali la disoccupazione (51%), l'immigrazione (31%) e le tasse (19%). Del resto, gli europei pensano che l'UE debba far fronte con maggiore urgenza proprio all'immigrazione (38%), che registra un incremento di ben 14 punti percentuali in un solo anno e raggiunge la quota percentuale in assoluto più alta dal 2010 (anno di introduzione del quesito). Tra gli italiani, la quota risulta ancora più alta (43%), in conseguenza della maggiore esposizione agli arrivi, soprattutto via mare. Subito dopo l'immigrazione, gli europei vorrebbero che l'Unione si facesse carico della situazione economica (27%), della disoccupazione (24%), della finanza pubblica (23%) e del terrorismo (17%). Tra gli italiani, si registrano valori superiori alla media per disoccupazione, insicurezza e tasse.

In sintesi, la preoccupazione per l'immigrazione è forte soprattutto a livello di UE (38%), ma anche a livello nazionale (23%); l'economia, il costo della vita e la disoccupazione scendono tra le preoccupazioni a livello europeo e nazionale, ma restano tra le priorità che si vorrebbe l'UE affrontasse; il sistema sanitario e di sicurezza sociale preoccupa a livello nazionale e personale. Resta stabile l'interesse per la politica, a livello sia europeo sia nazionale, ma marginale la fiducia verso i partiti, accordata solo dal 16% degli europei e dal 9% degli italiani (tra i più sfiduciati in Europa). Desti preoccupazione, soprattutto, che il 42% degli europei ritenga che le cose stiano andando nella direzione sbagliata nel proprio Stato e che il 35% lo pensi rispetto all'UE.

L'Unione europea e i suoi cittadini. Persiste forte negli europei l'immagine dell'UE come simbolo della libertà di viaggiare, studiare o lavorare in più Stati (49%), cui seguono simboli quali l'euro (35%, in calo di 4 punti percentuali in Europa e di 10 in Italia), la pace (27%), la diversità culturale (26%). Non mancano aspetti negativi quali la burocrazia (23%) o lo spreco di denaro (22%). Nell'immaginario prevalente, quindi, l'Unione europea resta in primo luogo, e in almeno 25 Stati membri, uno spazio di libertà e mobilità.

Nonostante i molti giudizi critici, il 58% degli europei resta convinto che, per affrontare il futuro, sia preferibile che il proprio Stato rimanga nell'Unione. Non si può però trascurare che quasi un terzo della popolazione pensa il contrario (30%) e che un altro 12% non si esprime. In Italia, a rispondere che il paese affronterebbe meglio il futuro fuori dall'Europa è il 35% della popolazione, a fronte di un 49% che pensa l'inverso. Al contempo, il 40% degli europei continua a nutrire fiducia nell'UE (+9 punti percentuali rispetto alla primavera 2014) e il 46% che dice di non averne è in calo.

Tra gli aspetti rimproverati all'Unione, vi sono il bisogno di un messaggio più chiaro (78%), l'eccesso di burocrazia (71%), le misure di austerità (61%). Tra gli aspetti positivi, la maggiore facilità di fare affari nel territorio europeo (66%), il contributo a regolare le minacce

e le sfide globali (60%), la protezione dei cittadini (59%) e il miglioramento della qualità della vita (51%). A complicare lo scenario sono le risposte all'affermazione "l'UE lavora per voi", rispetto alla quale il 50% degli europei si dice in disaccordo. Quello che emerge, insomma, è un quadro a tratti contraddittorio dove, a un'immagine per alcuni versi positiva dell'UE e a un ampio piano di aspettative e speranze riposte in essa, si affiancano giudizi molto critici e un mancato riconoscimento con l'attualizzazione concreta che l'istituzione è andata nel tempo assumendo.

La comprensione di come funziona l'istituzione europea è cresciuta: il 54% degli intervistati dice di comprenderla (il valore più elevato degli ultimi 10 anni), a fronte del 42% che afferma il contrario (in Italia il 49%).

Rispetto all'immigrazione, più di 7 europei su 10 si dicono favorevoli a una politica comune (73%, sia nella media dell'Europa che in Italia), ma l'obiettivo sembra per lo più il contrasto alle migrazioni: solo il 51% è favorevole all'arrivo di persone da altri Stati dell'Unione e appena il 34% da paesi esterni (il 56% è, invece, sfavorevole, posizione condivisa dalla maggioranza assoluta della popolazione in almeno 21 Stati). In Italia a non volere flussi di immigrazione da Stati non comunitari è il 70% dei cittadini, tanto che, insieme a Ungheria, Grecia, Belgio, Slovacchia, Lettonia, Cipro e Repubblica Ceca, il nostro paese è tra quelli in cui prevale la chiusura, sia verso l'immigrazione comunitaria che non comunitaria. L'85% degli europei vorrebbe anche misure supplementari contro l'immigrazione illegale, con picchi massimi nei paesi più esposti agli arrivi (Grecia 99%, Malta 96%, Cipro 94%, Italia 93%, Repubblica Ceca 93%). Eppure, i tre quarti del campione difende il principio della libera circolazione: il 76% il diritto di poter lavorare in tutti gli Stati membri e il 74% quello di poter vivere in qualsiasi Stato UE.

Oltre che per l'immigrazione, è molto ampio il consenso verso una politica comune in materia di difesa militare e sicurezza (74%; il 55% vorrebbe anche un esercito comune), energia (72%), politica estera (65%), politica economica e moneta unica (57%), libero scambio e investimenti con gli Stati Uniti (56%). Unico aspetto su cui non vi è consenso maggioritario è l'allargamento dell'UE a nuovi Stati, condiviso solo dal 39% della popolazione e bocciato dal 49%. Un ulteriore segnale di chiusura e arroccamento su se stessi degli europei, se si considera che, come si esporrà più tardi, l'allargamento a Est era invece difeso dall'80% degli europei nell'*Eurobarometro* del 1991.

La cittadinanza europea

Il volume su "La cittadinanza europea" indaga l'opinione pubblica su vari aspetti tra i quali i risultati cui ha condotto l'Unione, l'identità e la cittadinanza europee, la conoscenza dei diritti che ne discendono.

I risultati positivi cui ha condotto l'Unione. Il principale risultato positivo che gli europei riconoscono all'Unione è la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, indicata dal 57% degli intervistati (2 punti percentuali in più del 2014). Seguono la pace tra gli Stati europei (55%), l'euro (23%) e i programmi di scambio per studenti (21%).

Nell'ambito di questo scenario complessivo, l'Italia si caratterizza per:

- una quota del 50% di cittadini che considerano una conquista positiva la libera

circolazione (+2 punti percentuali rispetto al 2014, ma ben 7 in meno rispetto alla media europea del 2015);

- una quota del 38% che indica la pace tra gli Stati membri (1 punto percentuali in meno del 2014 e, soprattutto, 17 in meno della media europea del 2015 e 34 in meno rispetto alla Germania);
- un 26% di persone che indicano la moneta unica (valore invariato rispetto al 2014 e superiore di 3 punti rispetto alla media europea).

Il sentimento di cittadinanza europea. Ad affermare di riconoscersi (totalmente o abbastanza) nella definizione di cittadino dell'UE è il 67% degli intervistati (+4 punti percentuali rispetto al 2014), la percentuale più alta mai raggiunta dal 2010: più precisamente, il 40% vi si riconosce abbastanza e il 27% totalmente. Ad essere cresciute di più negli ultimi 5 anni sono le persone totalmente aderenti al sentimento di cittadinanza europea (nel 2010 erano il 21%) e ad essere diminuite quelle che rispondono "non molto" (nel 2010 erano il 25%). Ed infatti, dovendo optare tra il sentirsi totalmente europeo, non sentirsi affatto europeo e il non so, chi sceglie la prima risposta cresce (dal 62% del 2010 al 67% del 2015) e chi opta per la seconda risposta diminuisce (dal 37% al 31%). Gli italiani si distinguono per una polarizzazione molto più netta tra i due estremi: un 53% si sente totalmente europeo e un 44% risponde di non sentirsi affatto tale (il 3% non risponde). Tuttavia, alla domanda se venga prima l'identificazione con la cittadinanza europea o quella con il proprio Stato, il 52% degli europei dice di sentirsi prima di tutto cittadino del proprio paese.

Ciò che pare favorire il senso di comunità sono elementi quali la cultura (27%), l'economia (22%), la storia (21%), i valori (19%), lo sport (19%), la geografia e lo stato di diritto (ciascuno al 18%), mentre ad essere indicato per ultimo è il fattore religioso (8%). In Italia, invece, la religione è considerata importante per il senso di appartenenza dal 12% dei cittadini (4 punti percentuali in più della media) e la cultura è il primo elemento che si ritiene favorisca il senso di appartenenza comunitaria.

La conoscenza dei propri diritti di cittadini europei. La maggioranza assoluta degli europei dice di conoscere i propri diritti di cittadino dell'Unione (50%) e però quasi 7 su 10 vorrebbero conoscerli di più (69%). Questa consapevolezza è in aumento: rispetto al 2010 crescono le quote di chi conosce i propri diritti "molto" (+3 punti percentuali) e "abbastanza" (+5), mentre scende chi non li conosce affatto (-6) e chi non sa rispondere (-3). Se quindi migliora l'informazione, vi è ancora una metà di popolazione che ignora i propri diritti. L'Italia registra appena un 8% di persone che dicono di conoscere "molto" i propri diritti (valore che la pone terzultima nella graduatoria dei vari Stati), un 25% che risponde "abbastanza" (la quota più bassa tra tutti gli Stati), un 44% che dice "non veramente" e un 21% che risponde "per niente" (il 2% non risponde). Se dunque nell'UE la metà dei cittadini conosce i propri diritti, in Italia siamo fermi al 33%.

I valori prevalenti. Il 51% degli intervistati ritiene che gli Stati membri dell'UE siano simili per valori, mentre il 42% li considera distanti. La convinzione che i valori siano simili è maggioritaria in 19 Stati, in Italia sale al 54% ed è cresciuta sensibilmente nel 2015: +9

punti percentuali nella media degli Stati membri e +14 in Italia. Resta però prevalente la convinzione che la comunanza di valori sia maggiore all'interno dei singoli Stati: lo afferma il 71% degli intervistati dell'UE, valore medio tra il picco più alto della Svezia (91%) e quello più basso di Ungheria e Italia (57%).

I valori considerati rappresentativi dell'Unione vedono al primo posto la pace (36%, -4 punti percentuali dal 2014) e i diritti dell'uomo (36%), seguiti da democrazia (31%), libertà individuali (19%), stato di diritto (18%), rispetto della vita umana (17%), solidarietà (15%), rispetto delle altre culture (13%).

Gli italiani indicano in misura più bassa della media la pace e la democrazia (ciascuno al 31%) e, in misura superiore, l'uguaglianza (18%) e la religione (7%).

L'atteggiamento degli europei verso la casa comune: *excursus* storico dal 1974 al 2007

In questo paragrafo verrà presentato un sintetico *excursus* storico di alcune edizioni "primaverili" dell'*Eurobarometro* (relative, cioè, al periodo annuo di rilevazione che va da marzo ad aprile/maggio), dalla prima (1974) a quella immediatamente precedente all'inizio della crisi globale (2007), quale significativo antecedente dell'ultima edizione commentata nella prima parte del presente capitolo. Tra questi due estremi viene dato conto anche dei risultati di due annualità collocate all'inizio dei rispettivi decenni intermedi (1981 e 1991), così da poter osservare, per ogni decade trascorsa da quando l'*Eurobarometro* è stato istituito, le variazioni intervenute nel campione di popolazione europea di volta in volta intervistato riguardo al senso di appartenenza all'UE (o all'ex CEE), all'atteggiamento verso le istituzioni comunitarie, ai vantaggi e svantaggi derivanti dall'essere cittadini di un paese membro, alla propensione verso una politica sempre più sovranazionale, alle prospettive di una sempre maggiore integrazione europea, ecc.

Nel sondare il polso dei cittadini europei riguardo al loro essere e sentirsi tali, per ogni edizione considerata è stato necessario selezionare le risposte ai quesiti più significativi e coerenti con il tema prescelto, tra quelli di volta in volta proposti, dal momento che la griglia delle domande non sempre è stata uniforme - se non per temi assai generali - nelle diverse edizioni che si sono susseguite.

1974: si tratta del primo Rapporto pubblicato, relativamente esiguo per dimensioni del volume, per numero di paesi membri (9) dell'allora Comunità Economica Europea (Belgio, Germania, Danimarca, Regno Unito, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Francia) e, quindi, per ampiezza del campione (8.900 intervistati dai 15 anni in su, circa 1.000 per ciascun paese eccetto il Lussemburgo con 300).

Di fronte a quelli che allora erano percepiti come i problemi più importanti che i governi CEE erano chiamati a fronteggiare (nell'ordine: salari e costo della vita – con ridotto potere d'acquisto, alte tasse, esiguo reddito familiare e basso tenore di vita –; quindi, crisi economica, lavoro, disoccupazione e crisi energetica; e infine, politica interna e disagio sociale), la maggioranza degli intervistati, pur ritenendo che quanto la CEE facesse per risolverli fosse insufficiente (75% del campione complessivo e 66% nella sola Italia, paese quindi più fiducioso tra tutti quelli CEE, altrimenti compresi tra il 69% della Danimarca e l'85% della Germania), ha ritenuto che comunque dovessero essere affrontati comunitariamente piuttosto che da

ogni singolo paese (con percentuali che sono oscillate tra il massimo dell'80% degli italiani e il minimo del 59% dei danesi o del 57% dei britannici, questi ultimi toccando il picco massimo - 30% - dei sostenitori dell'iniziativa indipendente, a dimostrazione del tradizionale euroscetticismo del Regno Unito).

1981: svoltasi su un campione di 9.900 ultra15enni tra i 10 paesi membri (i precedenti più la neo-entrata Grecia), questa indagine attesta che la maggioranza degli intervistati (52%) ritiene che nell'ultimo anno l'intesa tra i diversi paesi CEE non sia né cresciuta né aumentata, anche se rispetto al 1977-1978 la quota di quanti hanno ritenuto che sia diminuita (tra cui molti *opinion leader*, soprattutto in Germania) ha superato quella di chi l'ha vista cresciuta: circostanza verificatasi in tutti i paesi con le sole eccezioni dell'Irlanda, dove i due schieramenti si sono sostanzialmente bilanciati, e della Grecia, ancora sotto l'"effetto luna di miele". Inoltre, i cittadini che più hanno ritenuto una "buona cosa" l'appartenenza del proprio paese alla CEE sono stati ancora, dal 1973, i lussemburghesi (79%), gli olandesi (76%) e gli italiani (73%), unici tra cui questo parere ha prevalso per oltre il 50%, mentre intorno a tale percentuale si sono attestati gli entusiasti belgi, tedeschi e francesi. In nessuno di questi 6 gruppi le risposte negative hanno superato apprezzabilmente il 10% (6% in Belgio, 9% in Germania e 11% in Francia), anche se in Germania e Francia il calo relativo degli entusiasti è stato assai marcato rispetto al 1973 (nell'ordine, dal 63% e dal 61% al 49% e al 50%). Nel Regno Unito, invece, i contrari sono stati il doppio dei favorevoli (48% vs 24%: rispettivamente il picco più alto degli sfavorevoli e quello più basso dei favorevoli tra tutti i paesi CEE), mentre in Irlanda il rapporto è rovesciato (46% favorevoli vs 22% contrari). Alla domanda su quale sarebbe stato l'atteggiamento dinanzi all'eventualità sia che il proprio paese ne aiutasse un altro CEE alle prese con maggiori problemi economici, sia che ciascun cittadino dovesse affrontare certi sacrifici (come pagare più tasse) per aiutare un altro paese membro in difficoltà, la disponibilità è stata più diffusa nei confronti della prima eventualità che della seconda. A proposito del primo punto, l'Italia ha sempre detenuto, dal 1973, la quota più elevata di favorevoli, in questo caso pari a ben il 90% a fronte di una quota di contrari inferiore al 9%, con la Grecia che l'ha affiancata dal 1981 e che, per il 1991, ne ha condiviso le percentuali. Anche sul secondo punto, la quota di disponibili ad accettare sacrifici individuali per aiutare un altro paese membro è risultata più alta in Italia (69%), Grecia (56%) e Lussemburgo (54%), unici paesi in cui tale posizione solidaristica è stata espressa da oltre il 50% degli intervistati.

1991: svoltasi nei 12 Stati membri (i 10 precedenti più Spagna e Portogallo, entrati dal 1985, mentre dal 1990 la Germania è venuta comprendendo, grazie all'unificazione, anche l'ex Repubblica Democratica, con un campione aggiuntivo di 1.000 intervistati), la ricerca mostra come nella maggior parte dei paesi il sostegno alla CEE sia cresciuto ulteriormente: non solo l'80% degli intervistati continua ad approvare "molto" o "in misura consistente" gli sforzi compiuti per l'allargamento a Est, ma il favore con cui si considera l'appartenenza alla CEE è passato dal 69% dell'autunno 1990, quando già aveva conosciuto il picco più alto fino ad allora raggiunto, al 72% della presente rilevazione; e il 69% ritiene che il proprio paese abbia ottenuto benefici dal fatto di essere uno Stato membro.

La gran maggioranza degli intervistati pensa che la libera circolazione delle persone

sarà un fatto compiuto nel 2000 e il 62% ritiene che essi stessi e/o i loro figli studieranno, lavoreranno e vivranno in un altro paese comunitario come oggi fanno all'interno del proprio. Inoltre, mentre sono disponibili a rimettere alle politiche comunitarie alcuni ambiti di competenza nazionale (la cooperazione con i paesi del terzo mondo il 79%, la ricerca tecnico-scientifica il 77%, la salvaguardia dell'ambiente il 73%, la politica estera con i paesi non comunitari il 71%, la moneta il 59%, la sicurezza e la difesa il 51%, le tasse e l'Iva il 51% e le regole fondamentali per la stampa e le trasmissioni il 48%), preferiscono lasciare alle politiche nazionali altri ambiti (la formazione il 56%, la salute e la previdenza il 54%, la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ai comitati direttivi delle aziende il 47% e la protezione dei dati personali sul web il 44%).

Alla domanda se si sentissero non solo cittadini di un paese membro ma anche cittadini europei, gli intervistati hanno risposto di considerarsi europei "spesso" (21%) o "qualche volta" (32%), in percentuali crescenti rispetto all'anno precedente (+6 punti percentuali per la prima risposta e +1 per la seconda), mentre ha risposto "mai" il 44% del totale (-7 p.p. rispetto al 1990). Eccetto che in Grecia (-6 p.p.), c'è stato un incremento della quota di quanti, al di là e al di sopra della loro identità nazionale, hanno dichiarato di sentirsi profondamente "europei", soprattutto in Lussemburgo (+18 punti), Spagna (+13), Italia (+9), Belgio (+8) e Francia (+6). Di contro, nel Regno Unito il 69% dichiara di non pensare mai alla propria identità europea.

Riguardo alla più precisa proposta di istituire una cittadinanza europea che definisca diritti, libertà e obblighi comuni per tutti i cittadini degli stati membri CEE, il 60% pensa che sarebbe "una buona cosa", il 14% "una cattiva disposizione" e il 16% qualcosa di "né buono né cattivo"; gli spagnoli sono i più favorevoli (78%), seguiti da greci e italiani (73%), mentre i danesi sono l'unico gruppo in cui la maggioranza è a sfavore (54%).

I pareri circa la formazione di un'Unione Europea dotata di un Governo responsabile nei confronti del Parlamento non è mai stata così favorevole: quasi i tre quinti dei cittadini europei intervistati (59%) si dichiarano favorevoli, un quinto (19%) contrario e il 22% non ha risposto. Ad eccezione dell'Irlanda, tutti i paesi hanno conosciuto un incremento delle persone favorevoli all'idea, che è stato ininterrotto sin dal tempo in cui il quesito è stato per la prima volta posto (autunno 1987), mentre nello stesso lasso di tempo la quota di quanti non rispondevano è continuamente diminuita (era del 28% nel 1987).

2007: per questa annualità sono disponibili i risultati dell'indagine per singoli campioni nazionali, il che consente – come ci accingiamo a fare – di esaminare i risultati delle interviste per il solo campione italiano, per la maggioranza del quale (58%, contro la media europea del 52%) l'UE continua a evocare un'immagine positiva e l'appartenervi è "cosa buona" (51%), in quanto rappresenta democrazia (74%) e modernità (73%), parere che in media i cittadini europei appoggiano per il 70% in entrambi i casi. In particolare, si confermano in maggioranza relativa (48%) coloro che ritengono che l'appartenenza all'UE abbia portato vantaggi all'Italia, mentre i convinti che l'UE non sia di beneficio al paese sono il 32% (erano il 38% nell'ultima rilevazione).

In Italia sono cresciuti di conseguenza quanti dicono di aver fiducia nell'UE (58% a fronte del 48% emerso nell'ultima rilevazione), mentre chi non si fida è passato dal 36% al 28%.

Tuttavia questa nuova ondata di fiducia, che tocca tutti gli organismi comunitari (il

Parlamento europeo, verso il quale è passata dal 56% al 60%; la Commissione, dal 52% al 56%; la Banca Centrale, dal 40% al 52%; e il Consiglio, dal 46% al 52%), non è la conseguenza di una maggiore conoscenza delle attività comunitarie: il 69% degli italiani si dichiara non al corrente degli affari politici europei e, con percentuali superiori al 70%, afferma di avere una scarsa o nulla informazione sulle varie politiche europee; il 76% dice di non conoscere le misure adottate dall'UE in politica estera e di difesa; il 70% si considera anche poco o nulla informato sulle iniziative nazionali degli altri paesi membri negli ambiti di interesse europeo; inoltre il 55% non conosce il numero di Stati membri, il 59% non sa che gli eurodeputati sono eletti direttamente dal popolo, il 57% ignora che la presidenza dell'UE ruota ogni sei mesi.

Ciononostante, la maggioranza degli italiani è favorevole a una gestione comunitaria, piuttosto che nazionale, di un'ampia serie di politiche: il 67% per la politica estera (contro il 73% dell'ultimo sondaggio) e di difesa; il 63% per le politiche contro la criminalità (media europea: 60%); il 68% per la politica energetica; il 60% per la politica ambientale; il 67% per le politiche migratorie; e poi, con percentuali maggioritarie, per la lotta al terrorismo, la concorrenza e la ricerca scientifica e tecnologica. Di contro, i settori per i quali gli italiani continuano a preferire una gestione nazionale sono la politica fiscale (55%), le pensioni (il 59%), la sanità e la protezione sociale (51%).

Benché dal confronto con l'Europa gli italiani traggano in stragrande maggioranza conclusioni critiche verso il proprio paese (rispetto alla media UE, il 63% ritiene più problematica in Italia la situazione economica, il 62% quella occupazionale, il 67% il costo della vita e delle bollette energetiche; il 58% i servizi sanitari, il 55% la protezione sociale, il 63% il finanziamento delle pensioni e il 58% i trasporti pubblici), l'89% continua a dichiararsi attaccato al proprio paese (in dettaglio: il 45% si dice fortemente attaccato all'Italia e il 43% al proprio luogo di origine), mentre soltanto il 62% dice lo stesso a proposito dell'Unione europea. Eppure, interpellati prima della decisione dei *leader* europei di abbandonare il Trattato Costituzionale UE, il 72% degli italiani si è detto favorevole a una Costituzione europea, a fronte di un consenso medio del 66% tra i cittadini europei (i più entusiasti rimangono i belgi, con l'82% di favorevoli, mentre i più scettici si confermano britannici, danesi, finlandesi e svedesi). Dopo gli slovacchi (74%), gli italiani sono anche il gruppo nazionale che con più frequenza si identifica nella bandiera a dodici stelle (68% degli intervistati, contro una media europea del 54%).

Infine se, guardando al futuro, i tre elementi che gli italiani ritengono più importanti per creare un sentimento di comunità tra i cittadini UE sono cultura (23%), valori (23%) e storia (21%), contro la media del campione europeo che, al secondo posto, sostituisce ai valori l'economia (27%), guardando invece al passato, la celebrazione del 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma ha suscitato, nel 2007, un sentimento di speranza in ben il 57% degli italiani (contro il 49% degli europei). Il 27% degli italiani ha provato anche fierezza e soddisfazione, mentre solo il 17% ammette di non avere avuto alcuna reazione (evenienza che ha invece riguardato il 36% dei cittadini europei).

Oggi, a 10 anni di distanza, l'auspicio è che l'Italia e l'Europa salutino con entusiasmo almeno pari il 60° di tale evento, soprattutto per ritrovare, in tanti ambiti in cui sembra essersi spento, quello spirito di unità e solidarietà che di questi Trattati fu l'ispiratore principale.

Migrazioni, previdenza e tutela sociale: apporto delle strutture e degli operatori di patronato

di Pino Gulia, *Patronato Acli*, Giuseppe Bea e Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

L'impegno dell'Italia nella stipula di accordi di sicurezza sociale per i migranti

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, fino agli anni '70, i flussi verso l'estero riprendono con intensità e si accrescono anche quelli di ritorno. Dinamica è anche l'attività di stipula di nuovi accordi previdenziali, che ampliano il loro contenuto quanto a: assicurazioni incluse, parità di trattamento, totalizzazione dei periodi di assicurazione e pro-rattizzazione delle prestazioni (e cioè loro corresponsione parziale secondo le quote corrispondenti ai contributi versati in ciascun paese) ed esportabilità delle stesse prestazioni.

Le convenzioni di sicurezza sociale attualmente in vigore riguardano i seguenti Stati: Argentina, Australia, Brasile, Canada, Capoverde, Jersey e Isole del Canale, Croazia, Slovenia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Repubblica Jugoslava, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Stati Uniti d'America, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Svizzera, Tunisia. In genere le prestazioni previste sono quelle relative a malattia e maternità, invalidità, vecchiaia, superstiti, infortuni sul lavoro e malattie professionali, prestazioni familiari, disoccupazione. Invece, a coordinare le diverse legislazioni previdenziali dei singoli Stati membri provvede, come si vedrà, la nuova normativa comunitaria.

Negli anni '80, in connessione con la trasformazione dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione, sono state ratificate le convenzioni anche con due paesi esportatori di manodopera: Tunisia (7 dicembre 1984, in vigore dal 1° giugno 1987) e Capoverde (18 dicembre 1980, in vigore dal 1° novembre 1983). Il testo di altri accordi di sicurezza sociale (Cile, Filippine, Marocco) non ha ottenuto la ratifica dal Parlamento italiano e, quindi, non c'è stato un seguito operativo. Per giunta, non vengono intraprese altre trattative per la stipula di nuovi accordi che, se concepiti alla stregua della normativa europea, comporterebbero per l'Italia oneri difficilmente sostenibili attualmente. Pertanto, nella commemorazione a quanto è stato fatto nei 60 anni trascorsi dal Trattato di Roma, senz'altro va enfatizzata (quanto meno dal punto di vista dei lavoratori migranti) l'importanza dell'istituto della libera circolazione e della tutela previdenziale.

I Regolamenti comunitari sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale

Come accennato in un precedente capitolo (pp. 50-57), per realizzare gli obiettivi del Trattato di Roma del 1957 sulla libera circolazione dei lavoratori negli Stati membri della Comunità Europea, nel 1959 sono entrati in vigore i Regolamenti n. 3 e n. 4 in materia di sicurezza sociale. Tale coordinamento consente di:

a) cumulare (totalizzare è il termine generalmente usato) i periodi di assicurazione

e di contribuzione maturati negli Stati membri ai fini del conseguimento del diritto alle prestazioni;

b) beneficiare della parità di trattamento con equiparazione ai cittadini autoctoni;

c) ottenere l'esportabilità delle prestazioni maturate in uno Stato membro in un altro Stato membro.

I regolamenti comunitari si riferiscono a diversi ambiti assicurativi: pensioni per invalidità, vecchiaia e ai superstiti, prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali, come anche in caso di disoccupazione, malattia e maternità e prestazioni per familiari a carico.

I regolamenti comunitari hanno riguardato inizialmente solo i lavoratori subordinati o autonomi e i loro familiari e superstiti, con una loro estensione negli anni 2003-2004, sempre a condizione di un previo assoggettamento alla legislazione di uno o più Stati membri, a queste categorie: apolidi o profughi, iscritti nei regimi speciali per pubblici dipendenti, cittadini degli Stati membri, studenti, pensionati.

Dal 2003 è in vigore il Reg. Ce n. 859/2003, che estende le disposizioni previste dai Regolamenti n. 1408/71 e n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti all'interno dell'Unione Europea, nonché ai loro familiari e superstiti, purché in situazione di soggiorno legale nel territorio di uno Stato membro.

Il livello di tutela è stato ampliato, ma continua a trattarsi di un coordinamento delle legislazioni nazionale e non di una loro armonizzazione. Ad esempio, in tema di invalidità resta tutt'ora irrisolta la questione della corrispondenza tra prestazioni attribuite secondo i differenti requisiti presenti nei diversi stati membri.

È anche auspicabile l'inserimento nei regolamenti citati di clausole che permettano la cosiddetta "totalizzazione multipla". La questione è stata affrontata dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo, nella causa C55/00 (Gottardo), sentenza del 15 gennaio 2002. La Corte con una pronuncia favorevole al ricorrente ha affrontato il mancato computo da parte italiana a beneficio di un cittadino francese dei suoi contributi versati in Svizzera, paese con il quale l'Italia è convenzionata in materia previdenziale. La Commissione amministrativa per il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, nella raccomandazione n- H1 del 19 giugno 2013, ha raccomandato che i vantaggi di cui beneficiano i cittadini di uno Stato in virtù di una convenzione bilaterale di sicurezza sociale tra tale Stato e un paese terzo devono essere concessi anche ai lavoratori, cittadini di altri Stati membri. Questa annotazione induce a soffermarsi sul ruolo svolto dalla normativa europea per la tutela dei migranti e sull'apporto interpretativo datone dalla Corte di giustizia.

Lo sbocco in Belgio di grandi flussi di emigrati italiani nella testimonianza di un protagonista

Nel periodo successivo la seconda Guerra mondiale l'Italia riprende a essere un Paese di esodo, con una povertà che spinge a considerare l'emigrazione come unica *chance* di miglioramento. Dopo una iniziale prevalenza dei flussi transoceanici, i paesi europei diventano lo sbocco di numerosi italiani. Il loro insediamento comporta diversi problemi: difficoltà di comprendere la lingua, sistemazioni alloggiative precarie e spesso fatiscenti, cibo scarso e diverso rispetto alla dieta mediterranea, salari bassi, condizioni di discriminazioni e tutele ridotte. Questi lavoratori, seppure in queste precarie condizioni, sono di grande aiuto, con l'invio dei loro risparmi, alle loro famiglie e all'Italia, come anche lo sono ai paesi di

accoglienza con il loro lavoro¹.

Il Belgio, oltre ad aver sottoscritto i primi trattati comunitari (CECA, CEE, EURATOM), è stato protagonista sul versante delle migrazioni come paese di accoglienza, specialmente nei confronti degli italiani e mostra l'intreccio tra processo d'integrazione europea e tutela dei migranti. Mancando qui lo spazio per illustrare l'evoluzione della presenza italiana in questo Paese, sia sufficiente riportare alcuni brani tratti da un saggio del 2009 dal titolo "L'immigrazione italiana in Belgio tra destino e storia". L'autore, Bruno Ducoli, è stato un operatore socio-pastorale di grande levatura che a partire dal 1970 (per oltre un trentennio) ha esercitato un notevole impatto non solo sulla locale comunità italiana ma anche su quella belga. Ducoli, oltre a essere stato fondatore del Casi-Uo (Centro di Animazione Sociale Italiana – Università Operaia), è diventato anche direttore del Centre Bruxellois d'Action Interculturelle².

Così scrive Ducoli: "l'immigrazione italiana, già decuplicata tra il 1920 e il 1930, nel censimento di quell'anno raggiunge la ragguardevole cifra di 33.491 unità. Il 10,5% degli stranieri censiti in quel paese. Ma è a partire dalla firma del trattato italo-belga del 23 giugno 1946 che gli italiani conoscono un'immigrazione massiccia e dal censimento del 1947 in poi rappresentano il gruppo di immigrati di gran lunga più consistente. [...] Per la sua consistenza, la sua durata e le circostanze logistiche della sua installazione, l'immigrazione italiana ha attraversato l'intera evoluzione della strategia di accoglienza degli immigrati che il Belgio via via si è dato e ne riassume le contraddizioni e i successi. [...] Non si può vivere in Belgio, e specialmente a Bruxelles, senza inciampare prima o poi nell'Europa. In quella vissuta e in quella raccontata. [...] L'Europa non è nata per le migrazioni, tanto meno per quella italiana che ha origini più antiche. Ma le migrazioni in Europa hanno incrociato lo sviluppo della costruzione europea. [...] Nessun immigrato italiano, arrivato in Belgio con un oscuro sentimento di vergogna, di speranza e di paura, avrebbe mai potuto sognare di contribuire più tardi, con la sua sola presenza, alla costruzione della nazione europea, a orientarne dal basso i destini"³.

Si tratta di pagine ispirate, che conservano piena attualità e meritano un'attenta riflessione. Come aggiornamento statistico si può aggiungere che la Comunità italiana in Belgio secondo l'Anagrafe degli italiani residenti all'estero conta al 31 dicembre 2015 204.255 membri (ma 70.000 in più secondo le anagrafi consolari) e che ad essi si aggiunge un numero consistente di persone di origine italiane anche se non più in possesso della cittadinanza.⁴

¹ Rubattu A., prefazione di Ottati M., *La Baracca. 50 anni di Acli Belgio*, Bruxelles, Edizioni Acli Belgio, 2005. Cfr. anche: *Per un sacco di carbone*, Franciosi L. (a cura di), Edizioni ACLI Belgio, Bruxelles, 1996 (1997, 2° ed.); Petranto A. *De César a Paola. Histoire des italiens en Belgique*, Edizioni Acli Belgio, Bruxelles,

² Ducoli, ritornato in Italia, è diventato presidente a Gargnano, in Provincia di Brescia, del Centre européen de rencontre et de ressourcement e si è segnato per la sua attività di sensibilizzazione alla dimensione europea e all'intercultura.

³ Lo studio è pubblicato sul *Rapporto italiani nel mondo 2009* Edizioni Idos, Roma, 2009, pp 319-329 un rapporto concepito e realizzato da Idos dal 2006 al 2012 per la Fondazione Migrantes e poi continuato da questa struttura.

⁴ Coccia B., Lombardi F., Pittau F. "Italiani all'estero: globalizzazione, nuovi flussi e lingua", in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, Edizioni Idos, Roma, 2016, pp. 77-84.

La tutela dei migranti assicurata dal diritto europeo e dagli istituti di patronato: la figura di Daniele Rossini

Nei flussi dell'emigrazione italiana in Belgio si inserisce Daniele Rossini, qui scelto come esempio dell'azione svolta dai patronati per la tutela socio-previdenziale degli italiani. Daniele Rossini nasce il 4 dicembre 1934 a Isola del Liri, un comune in Provincia di Frosinone, i cui insediamenti industriali non sono sufficienti (né tantomeno lo è l'agricoltura) per garantire a tutti l'occupazione. Negli anni '60 Daniele, quasi trentenne, si trasferisce in Belgio e inizialmente opera come maestro presso la comunità italiana. Ben presto entra a far parte del patronato Acli, di cui diventa (per ben 40 anni) coordinatore nazionale per il Belgio e per il Lussemburgo. Ultimato con il pensionamento il suo impegno organizzativo, ha più ampi margini di tempo per accentuare la sua attività pubblicistica sui temi previdenziali e collabora con diverse testate del mondo sociale. Affetto di un male incurabile, la morte lo coglie a Bruxelles l'8 aprile 2014.

Uomo riservato ma straordinariamente deciso nel suo impegno a tutela dei connazionali, non si limita a seguire le pratiche ordinarie ma, quando i diritti vengono negati dall'amministrazione e li ritiene compatibili con la normativa comunitarie, solleva questioni interpretative e sollecita dai giudici un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia di Lussemburgo, presso la quale personalmente cura la difesa delle sue tesi, spesso convalidate dai giudici europei. Merita rilevare che Daniele Rossini è diventato un operatore giuridico così rinomato per vocazione ed esperienza nell'ambito del patronato, ma non per formazione: tuttavia, per il fatto di essere ammesso al patrocinio in giudizio secondo l'ordinamento belga in quanto funzionario della Confederazione dei Sindacati Cristiani, di cui le Acli in Belgio fanno parte, è stato abilitato a continuare il patrocinio anche presso la Corte di Lussemburgo.

A Rossini va riconosciuto un primato invidiabile, sia per numero di cause che per numero di vittorie. "Nell'ambito delle collettività italiane all'estero si riscontrano esempi di persone eccezionali nei più diversi ambiti. Una di queste, in ambito previdenziale, è rappresentata da Daniele Rossini, operatore del Patronato Acli in Belgio, per le vertenze difese presso la Corte di giustizia delle Comunità europee. Uno stile semplice e accattivante e una logica lucida e stringente: in grado di farsi seguire con attenzione anche sugli aspetti previdenziali più complessi. Con il sostegno di un'organizzazione di base come il patronato ha difeso così tante vertenze da suscitare stupore anche da parte degli studi legali più accreditati. Acuto nel discernere le vere finalità dei regolamenti comunitari sul coordinamento dei regimi previdenziali e convincente nel far valere le sue ragioni presso i giudici di Lussemburgo. Grazie a lui si è posto fine a diverse prassi amministrative che restringevano i diritti sociali dei migranti. È riuscito a fare tanto perché, inserito nell'ambito di organizzazioni di base quali sono i patronati, ha avuto modo di rendersi conto da vicino dei problemi dei lavoratori, e quindi di approfondirli alla luce della sua eccezionale conoscenza del diritto europeo. Sono in tanti ad aver beneficiato del suo impegno perché le sentenze di Lussemburgo hanno validità per tutti i lavoratori e in tutti gli Stati membri. Gli operatori di patronato come Rossini, mostrando che il diritto comunitario è qualcosa di concreto, hanno avvicinato

l'Europa ai cittadini"⁵

I patronati in Belgio hanno svolto un particolare impegno a favore degli ex minatori, la cui salute, con tanti anni di lavoro dentro le miniere di carbone, è stata intaccata dalla silicosi, che li ha portati prematuramente alla morte. La tragedia di Marcinelle dell'8 agosto 1956, con i suoi 262 morti di 12 nazionalità (136 gli italiani), è stato un fatto eclatante, mentre questa malattia professionale ha colpito in maniera più estesa e più subdola: in quell'anno fra i 142.000 lavoratori delle miniere, 63.000 sono risultati gli stranieri e fra di essi 44.000 gli italiani.

Da parte dell'amministrazione belga sono state sollevate diverse eccezioni per non riconoscere la malattia professionale ai minatori o per interrompere i pagamenti con una impostazione non consona allo spirito garantista del diritto europeo. Daniele Rossini in un suo intervento del 1974 presso il Tribunale del lavoro del Belgio, così si è pronunciato contro la mancata concessione della pensione a un minatore per il fatto che, dopo la presentazione della domanda, aveva lavorato per cinque giorni, ipotesi vietata dalla legislazione belga ma non da quella italiana: "Mi sia consentito di dire, con profondo rispetto, che non posso accettare l'orientamento della giurisprudenza affermatasi in questa materia perché le motivazioni giuridiche a sostegno tengono conto esclusivamente delle norme dell'ordinamento belga. Non bisogna dimenticare che viviamo in una Comunità europea costituita da Stati che hanno legislazioni diverse. Ritengo perciò che si debba fare lo sforzo di superare gli ostacoli amministrativi, applicando le norme di coordinamento previste dai regolamenti europei di sicurezza sociale." Questa la sua conclusione: "Visto che invoco, a sostegno della mia tesi, norme di diritto comunitario, vi chiedo di rinviare la causa dinanzi alla Corte di Giustizia della Comunità europea in Lussemburgo per una decisione pregiudiziale. Solo così sarà possibile evitare il moltiplicarsi di ricorsi su una questione di principio che interessa moltissimi lavoratori."⁶

Questa è una delle numerose cause di principio sottoposte da Rossini con esito positivo alla Corte di Giustizia europea. Ecco perché la sua figura è stata ricordato dalle Acli come "costruttore di cittadinanza europea". "In tempi nei quali l'Europa sembra essere in crisi di identità, è fondamentale ricordare l'operato di Daniele Rossini. L'Europa è stata costruita anche dal basso, non solo dagli stati e dalle normative, anche nella difesa e nella promozione dei diritti sociali che convergono tutti nel riconoscimento comune della cittadinanza europea"⁷.

Sui temi previdenziali Rossini si è accreditato anche come un efficace pubblicista. Scrive articoli sul rapporto tra migrazioni e regolamenti comunitari a cavallo tra gli altri '70 e '80 sulla rivista *Emigrazione* del Patronato Acli, edita a Roma. Nel 1982 cura una sintesi della

⁵ Testimonianza resa da Franco Pittau al workshop, svoltosi a Roma presso l'Auditorium di via Rieti (il 23 marzo 2004 (un mese prima della morte di Rossini), dedicato all'approfondimento del volume *Immigrazione e sicurezza sociale: il caso Italia / Migrants and social security; the italian case* (Edizioni Idos, Roma, 2014), rapporto curato dal Centro Studi e Ricerche Idos, su incarico del Ministero dell'Interno, nell'ambito del programma European Migration Network.

⁶ Brano tratto da Rossini D., *L'Altra Marcinelle. Dalle grandi tragedie sul lavoro alla lunga catena di vittime della silicosi*, Ed. Patronato ACLI Belgio, 2006.

⁷ <http://www.acli.it/i-temi/internazionale/8870-daniele-rossini-costruttore-di-cittadinanza-europea>

normativa belga sui temi della sicurezza sociale. Il suo nome come esperto del diritto europeo appare in Italia, insieme ad altri studiosi, nel 1988 in un saggio dedicato a una panoramica dei problemi previdenziali degli emigrati italiani⁸.

Dal 1994 diventa editore di *Qui Italia*, periodico del Patronato Acli del Belgio pubblicato a Bruxelles, con una tiratura di 22.500 copie, come si legge negli atti parlamentari della XIII legislatura⁹.

Alle prime elezioni dirette del Parlamento europeo (13 giugno 1999), su pressione di molti amici che ne apprezzano la competenza ed esperienza, Rossini si candida (senza però essere eletto) nelle liste belghe (PSC), mettendo al centro del suo programma le battaglie previdenziali: "Sicuramente metto al primo posto i problemi del lavoro e della previdenza sociale. In questo settore sono stati compiuti molti progressi dal 1959, da quando cioè entrarono in vigore i primi regolamenti europei di sicurezza sociale. Ma ci sono ancora tante cose che non vanno: il calcolo delle pensioni italiane che da anni giudico non conforme ai regolamenti europei, l'incertezza del diritto con le continue revisioni e gli addebiti a carico dei pensionati, l'assenza di armonizzazione per l'indennizzo delle malattie professionali, la non esportabilità delle prepensioni, la non applicazione della normativa europea di sicurezza sociale ai lavoratori extracomunitari occupati nei Paesi dell'Unione Europea, le delocalizzazioni delle imprese con il triste corteo di disoccupati che ne segue."

Nel 2001 cura una *Guida ai diritti sociali*, una dispensa preziosa come sussidio di consultazione per i colleghi meno esperti e come manuale utile nelle iniziative formative.

Nel 2006 appare il suo libro *L'altra Marcinelle*, dedicato alla tragedia di quella miniera e alle continue morti per silicosi. Questo libro, pubblicato a 50 anni dalla catastrofe di Marcinelle e arricchito dalle testimonianze, viene scritto da Daniele Rossini per non dimenticare¹⁰. La tesi di Rossini è che "i dati, nella loro scarna crudezza, testimoniano che gli italiani, soprattutto gli ex minatori colpiti da silicosi, continuano a pagare un pesante tributo al lavoro svolto in miniera. La lista dei deceduti per silicosi è un'altra Marcinelle che si allunga di anno in anno e che continua a recare lutto e dolore in molte famiglie" e bisogna farsi seriamente carico anche delle malattie professionali "non tabellate", cioè non espressamente incluse nelle tabelle ufficiali e quindi più difficilmente indennizzate dagli enti previdenziali.¹¹

Scrive su diverse riviste di emigrazione. *Passaparola Magazine*, pubblicato a

⁸ Tassello G., Pittau F., Rossini D., *Migranti e problemi previdenziali: per una nuova politica di impegno culturale e di solidarietà sociale*, Edizione Messaggero di S. Antonio, Padova, 1988.

⁹ http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/cix/003_RS/00000030.pdf; cfr. anche [www.cnel.it/Cnel/view_groups/download?file_path=/...](http://www.cnel.it/Cnel/view_groups/download?file_path=/)

¹⁰ Rossini D., prefazione di Ottati M., *L'altra Marcinelle. Dalle grandi tragedie sul lavoro alla lunga catena di vittime della silicosi*, Edizioni ACLI Belgio e Patronato ACLI, Bruxelles, 2006. Alcune testimonianze riportate nel libro sono disponibili in rete: <https://donnedellarealta.wordpress.com/2014/05/28/papa-ridotto-a-lavorare-sotto-terra-come-i-topi/>.

¹¹ Al 31 dicembre 2010 il numero complessivo di beneficiari di una rendita di malattia professionale sono stati 55.759 unità, di cui 39.650 belgi (71%), 10.984 italiani (20%) e 5.125 (9%) altre nazionalità e le rendite pagate ai superstiti degli ex minatori colpiti da silicosi erano 12.254, di cui 6.551 (54%) per decesso di ex lavoratori belgi e 4.067 (33%) per decesso di ex lavoratori italiani. Nel 2010, su 1.539 decessi di vittime di malattia professionale, 865 (56%) hanno riguardato cittadini belgi e 508 (33%) cittadini italiani.

Lussemburgo, propone di lui un commosso ricordo, avendone a lungo ospitato la rubrica previdenziale da lui curata.¹²

Scrive anche su testate pubblicate in Italia, come ad esempio su *Il Messaggero di S. Antonio. Edizione per l'estero*, dove compare un suo articolo dedicato alle famiglie italiane in Belgio.¹³

In conclusione, partendo dai problemi che pongono i flussi migratori si arriva a convincersi dell'importanza della normativa e dell'importanza di collocare i diritti dei migranti in un contesto europeo, con la necessità di un impegno continuo.

Questo capitolo è opera di tre autori, accomunati dal fatto di aver fatto parte di istituti di patronato e di aver maturato una lunga esperienza nel settore delle migrazioni, occupandosi delle sue implicazioni a livello europeo e nei contesti nazionali. In questo modo è diventata condivisa la convinzione che la dimensione socio-previdenziale di un lavoratore che va a stabilirsi in un altro paese sia di fondamentale importanza.

Questi temi sono stati qui esaminati facendo riferimento anche a due esempi: un operatore di patronato e un operatore culturale, entrambi convinti europeisti. L'uno si è segnalato nell'analisi socio-culturale del fenomeno migratorio, l'altro nell'interpretazione aperta del diritto comunitario e, così facendo, hanno dato una dimensione di attualità ai trattati europei.

Da questi esempi si può passare all'attualità. Nel 2015 sono emigrate dall'Italia oltre 100mila persone, un livello equiparabile a quello degli anni '70; anche per loro, pur essendo in prevalenza diplomati o laureati, è indispensabile la tutela degli istituti di patronato e dei loro operatori¹⁴. Inoltre, anche per gli emigrati già inseriti in loco servono invece chiavi di lettura socio-culturali, indispensabili perché si arrivi a una integrazione ispirata all'Europa: quell'Europa che per i nostri migranti è stata una realtà vicina e dall'Italia rischia di essere vista così lontana.

¹² <http://www.passaparola.info/2014/05/10/editoriale-maggio-2014-daniele-rossini/>.

¹³ http://archivio.messaggerosantantonio.it/messaggero_emi/pagina_articolo.asp?IDX=135IDRX=24

¹⁴ Istituto di Studi Politici S. Pio V, Coccia B. e Pittau F., a cura di, *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Edizioni IDOS, Roma, 2016.

Le migrazioni dall'Italia verso l'Europa nel dopoguerra

Mauro Albani, *Ricercatore Istat – Direzione Centrale Statistiche Sociali e Censimento Popolazione*

Le migrazioni verso l'Europa hanno un carattere marcatamente temporaneo rispetto a quelle dirette oltreoceano. Per tutti gli anni '50 il numero degli espatriati si mantiene pari a circa tre volte quello dei rimpatri. Negli anni '60 i flussi in uscita restano elevati, ma iniziano ad assumere importanza anche i flussi di rientro, in virtù della fase di intenso sviluppo socio economico attraversata dall'Italia. Negli anni '70 inizia la diminuzione nel numero degli espatriati e si registrano i primi saldi migratori positivi. Negli anni '80 è evidente la tendenza alla contrazione dei flussi, tanto in entrata quanto in uscita, flussi che si mantengono ridotti ed equilibrati fino alla fine del secolo; nel decennio, circa i tre quarti degli espatriati si riferiscono a movimenti migratori verso paesi europei, in particolare Germania, Francia e Svizzera. Il saldo migratorio torna negativo negli anni '90 (gli espatriati superano i rimpatri per circa 80 mila unità) e si mantiene tale anche nel decennio successivo. Quella della fine del XX secolo e dell'inizio del successivo è un'emigrazione dall'Italia spesso qualificata. Dal 2011 appare evidente il rinverdire dei flussi in uscita, passando da circa 80mila a circa 50mila. La forte e prolungata crisi economica ha spinto sempre più a dirigersi verso paesi come la Germania e il Regno Unito.

ITALIA. Movimenti migratori con l'estero degli italiani per aree di destinazione e principali Paesi europei (1946-2015)

Espatriati/ Italiani	Totale Europa	di cui Germania	di cui Francia	di cui Svizzera	Extra Europa
1946-1950	638.492	74	192.039	37.057	489.228
1951-1960	1.767.116	160.513	592.492	221.326	1.170.290
1961-1970	2.128.211	745.848	206.687	161.459	518.783
1971-1980	835.483	347.035	61.355	32.027	246.857
1981-1990	500.811	224.917	43.133	14.222	157.481
1991-2000	340.142	128.118	34.000	7.374	130.742
2001-2010	278.853	82.924	29.412	6.078	123.828
Cancellati It.+ stranieri	Totale Europa	di cui Germania	di cui Regno Unito	di cui Francia	Extra Europa
2011	55.298	8.362	6.148	6.188	27.163
2012	72.659	12.055	8.389	7.819	33.557
2013	88.010	13.708	14.056	9.514	37.725
2014	97.200	17.236	14.991	10.334	39.128
2015	108.084	20.249	19.162	12.698	38.871

FONTE: Istat, *Rilevazione del movimento migratorio della popolazione residente - Diverso sistema di rilevazione dal 2011*

L'emigrazione degli italiani nel Nord Europa negli anni '50

di Gianfranco Valenti, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Dopo la seconda guerra mondiale le industrie siderurgiche e metallurgiche europee necessitano di riprendere a produrre e ciò richiede la disponibilità di manodopera. Gli italiani riprendono le vie della Francia e del Belgio prima, mentre poi si indirizzano verso la Svizzera e la Germania. È questo il periodo in cui matura la necessità di dare all'Europa una struttura socio-economica integrata. È del 1957 il Trattato di Roma, che istituisce la Comunità Economica Europea. Le migrazioni sono, nel frattempo, basate su accordi bilaterali mirati a regolare l'afflusso di manodopera dal Sud Europa verso i paesi del Nord. Soprattutto la Francia del Nord-Est, il Belgio e il Lussemburgo hanno bisogno di sostituire i prigionieri tedeschi utilizzati sul posto alla fine guerra. Gli italiani si recano nelle miniere della Vallonia in Belgio e nei distretti metalliferi della Lorena. Il primo contingente italiano di minatori diretto in Belgio è di 50.000 unità. Seguiranno contingenti simili per alcuni anni. Vengono stipulati accordi bilaterali dall'Italia con il Belgio già nel 1946, con la Gran Bretagna nel 1947, con la Svizzera, l'Olanda e il Lussemburgo nel 1948 e con la Francia nel 1951. Nel 1955 ha luogo l'accordo tra l'Italia e la Germania, che, nonostante le resistenze di alcuni ambiti politici tedeschi, prevede l'arrivo di 80-100.000 italiani l'anno.

Anche un paese come la Svizzera, le cui industrie erano uscite indenni dal conflitto mondiale ed erano quindi in grado di produrre dei surplus per l'esportazione, necessita con urgenza di manodopera dall'estero, così come ne ha bisogno la Vallonia, prima richiamata, per le sue miniere di carbone, indispensabili al rilancio delle industrie.

L'accordo Belgio-Italia diventa il paradigma delle modalità di arruolamento di manodopera italiana e ad esso si ispirerà anche la Germania. Vengono istituiti dei luoghi di reclutamento per selezionare lavoratori sani da inviare – muniti di un contratto – verso le zone estrattive belghe e, in cambio di questo esodo di forza lavoro, l'Italia riceve carbone belga. Ogni lavoratore italiano che scende in miniera garantisce all'Italia 200 kg di carbone al giorno. Dopo la tragedia di Marcinelle, avvenuta l'8 agosto del 1956 (262 minatori morti, di cui 136 italiani), questi flussi andranno scemando.

Non meno importanti sono gli accordi firmati con una Germania uscita distrutta dalla guerra. Ai numerosi italiani seguiranno, agli inizi degli anni '60, quelli provenienti dalla Grecia e dalla Spagna. Si tratta di uomini soli, impiegati nell'industria e nell'agricoltura, e di donne sole impiegate nei servizi domestici o alberghieri. L'emigrazione è al tempo un fenomeno limitato e la presenza è temporanea. Soprattutto in Germania vige il principio della rotazione (*Rotationsprinzip*), che porta a considerarli come lavoratori ospiti (*Gastarbeiter*). Solo dopo la caduta del muro di Berlino (novembre 1989) la Germania inizia a ritenersi una terra di immigrazione.

È importante sottolineare che, nonostante le contraddizioni e le difficoltà insite nelle migrazioni del tempo, quei flussi risultano strettamente collegati all'idea di un'Europa Unita: il Trattato di Roma risponde a queste attese, conferendo, con l'istituto della libera circolazione, un nuovo statuto giuridico ai migranti comunitari.

Il ruolo della Corte di giustizia per la tutela dei diritti socio-previdenziali

di Paolo Iafrate, *Università di Tor Vergata, Roma*

La tutela giurisdizionale nell'Unione Europea

La tutela giurisdizionale dell'Unione europea è affidata a tre organi giurisdizionali con differenti e coordinate competenze: la Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado e il Tribunale della funzione pubblica.

La Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia¹ è stata istituita dai sei Stati membri fondatori (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) con la firma del trattato di Parigi (18 aprile 1951) al fine di garantire il rispetto del diritto comunitario e una sua applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Il primo presidente della Corte di giustizia (dal 1952 al 1958) è stato l'italiano Massimo Pilotti.

I successivi Trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), hanno dato vita alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE), comune alle tre istituzioni (CECA, CEE, EURATOM). Attualmente, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (questa l'ultima denominazione, che citeremo come CGUE) si compone di un giudice per ciascuno Stato membro, così da rappresentare tutti i 28 stati membri dell'Ue.

La CGUE è divisa in due sezioni. La prima è rappresentata dalla Corte di Giustizia competente per le richieste di pronuncia pregiudiziale presentate dai tribunali nazionali e alcuni ricorsi per annullamento e impugnazione. La seconda è costituita dal Tribunale che giudica sui ricorsi per annullamento presentati da privati cittadini, imprese e, in taluni casi, governi di Stati membri, occupandosi principalmente di diritto della concorrenza, aiuti di Stato, commercio, agricoltura e marchi.

Generalmente la CGUE si riunisce nella "grande sezione", costituita da 13 giudici, o in "sezioni", rispettivamente di 5 o 3 giudici. Come previsto dai trattati, la seduta è plenaria per le cause di particolare importanza. Essa si avvale dell'assistenza di undici "avvocati generali", che hanno la funzione di predisporre in modo imparziale e pubblico le conclusioni motivate sulle cause sottoposte alla propria giurisdizione.

La magistratura e gli avvocati generali sono soggetti imparziali, in possesso delle qualifiche o della competenza richieste per ricoprire le più alte cariche giurisdizionali nei paesi di origine. Essi sono nominati dalla Corte in base a un accordo congiunto tra i governi degli Stati membri e restano in carica per un periodo rinnovabile di sei anni.

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_it.

Il Tribunale di primo grado

Nel 1998, al fine di favorire una maggior tutela nella gestione delle molteplici cause sottoposte alla Corte, è stato istituito il Tribunale di primo grado (composto da un giudice per ogni Stato membro) per coadiuvare la CGUE nello svolgimento della sua attività giurisdizionale.

Il Tribunale della funzione pubblica

Un altro importante organo è il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, istituito nel 2004, che giudica in merito alle controversie tra le Comunità e i suoi agenti, nonché in merito al contenzioso sul pubblico impiego. Tale organo giurisdizionale è composto da sette giudici ed è affiancato al Tribunale di primo grado.

Questi tre organi giudicanti designano il proprio presidente con mandato triennale, rinnovabile. Nel 2003 è stato eletto presidente della Corte di giustizia Vassilios Skouris. Marc Jaeger è l'attuale presidente del Tribunale di primo grado. Paul J. Mahoney è presidente del Tribunale della funzione pubblica dal 2005.

Il rinvio pregiudiziale²

La Corte per assicurare la corretta applicazione della normativa europea ha la competenza esclusiva a titolo pregiudiziale sull'interpretazione dei trattati e la validità degli atti delle istituzioni e della Banca Comune Europea (BCE) ai sensi dell'art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea³.

Con il termine pregiudiziale si indica che la Corte può pronunciarsi prima che un giudice nazionale possa decidere la controversia sottoposta al proprio giudizio.

Il rinvio pregiudiziale ha ad oggetto:

1. l'esatta interpretazione da attribuire a disposizioni del trattato o di atti di diritto derivato (ad esempio, regolamenti, direttive, decisioni, ecc.). In tale ipotesi la questione interpretativa può investire precedenti sentenze della Corte, accordi internazionali conclusi dall'Unione Europea, nonché convenzioni stipulati dagli Stati membri nel quadro dell'ordinamento europeo. La funzione della Corte è quella di chiarire il corretto significato della norma dal momento della sua entrata in vigore;
2. la validità di un atto di diritto europeo in ossequio alle norme comunitarie. Nel caso di specie l'atto impugnato può essere annullato o dichiarato invalido. Pur essendo gli effetti della pronuncia pregiudiziale limitati alla controversia in esame, le istituzioni tendono a comportarsi come se fosse intervenuto un annullamento dell'atto, provvedendo a modificarlo o sostituirlo.

L'art. 234 Tce stabilisce che, quando una questione di interpretazione o riguardante la validità degli atti comunitari è sollevata innanzi al giudice nazionale, quest'ultimo può "qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza sul punto", domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione. Il rinvio pregiudiziale può essere sollecitato anche da persone fisiche e giuridiche non direttamente o individualmente investite dall'atto impugnato.

L'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) evidenzia che le giurisdizioni nazionali di ultima istanza, le cui decisioni non possono essere oggetto di ricorso, hanno

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114552>.

³ <http://www.wikilabour.it/corte%20di%20giustizia.ashx>.

l'obbligo di adire la Corte di Giustizia con un rinvio pregiudiziale, salvo nei casi in cui esista già una giurisprudenza della Corte in materia o l'interpretazione della norma sia evidente. Non sussiste l'obbligo di rinvio solo quando una identica questione è già stata oggetto di pronuncia da parte della Corte, ovvero quando le norme hanno un senso chiaro e univoco (cd. "teoria dell'atto chiaro"), per cui in tal caso anche l'iniziativa del giudice di ultima istanza è facoltativa, mentre la remissione è obbligatoria se il giudice è di ultima istanza (come, ad esempio, è il caso della Corte di Cassazione). Con il rinvio pregiudiziale si assicura la concreta applicazione del primato su quello del singolo Stato membro, del diritto comunitario che secondo l'orientamento costante della Corte il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria. Il rinvio pregiudiziale costituisce dunque una fase del procedimento giurisdizionale degli Stati membri e concerne unicamente il diritto dell'Unione. È precisato, altresì, che tra le materie di rinvio restano escluse la politica estera e la sicurezza comune⁴.

La pronuncia della Corte sui rinvii pregiudiziali è giuridicamente vincolante per quanto riguarda l'interpretazione della questione esaminata ed esplica gli effetti in maniera vincolante nei confronti di tutti gli Stati membri.

La Corte annulla la sentenza del Tribunale (con o senza rinvio degli atti al Tribunale stesso), se l'impugnazione è fondata, altrimenti la conferma. Infine, la Corte è competente al riesame delle decisioni adottate dal Tribunale della funzione pubblica.

I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

Nell'Unione europea (negli ultimi decenni anche in Europa), l'aumento demografico e le dinamiche economiche e sociali hanno determinato da tempo un nuovo panorama con l'inserimento prima di lavoratori comunitari e poi anche di lavoratori provenienti da Stati terzi, tutti bisognosi di protezione sociale, non sempre garantita a livello di parità con gli autoctoni, pregiudicando di conseguenza un pieno livello di integrazione. Peraltro, come si desume dal caso italiano in questa fase storica, dal punto di vista socio-economico essi non sono un peso perché, sotto diversi aspetti, sono più contributori che fruitori rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale e, più in generale, rispetto al "sistema paese"⁵.

In contrasto con le impostazioni restrittive, qui viene offerta una breve analisi della recente giurisprudenza della Corte di giustizia su alcune importanti problematiche riguardanti il rapporto migranti e welfare.

La sentenza Unger⁶, Causa 75-63, del 19.3.1964 è stata molto importante per la definizione del concetto di "lavoratori subordinati o assimilati" e ha incluso in tale accezione anche la tutela del lavoratore che, pur temporaneamente privo di lavoro, sia tuttavia astrattamente in

⁴ http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_274.pdf.

⁵ Si tratta di un'accurata analisi annualmente presente nelle edizioni annuali del *Dossier Statistico Immigrazione*: cfr., nell'edizioni del 2016 (Edizioni Idos, Roma, 2016) i contributi di Andrea Stuppini e della Fondazione Moressa (pp. E15-321) e di Ginevra Demaio (pp. 271-274).

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61963CJ0075>, <http://www.duitbase.it/articoli/la-tutela-dei-diritti-sociali-in-europa-tra-corte-di-justizia-e-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo>.

condizione di assumerne un altro, anche se l'occasionale spostamento in altro Stato non sia avvenuto a tal fine.

Anche la disciplina previdenziale ha conosciuto un notevole ampliamento del suo ambito di applicazione soggettivo a seguito della sentenza del 19.12.1968, nella Causa 19-68, De Ciccio⁷, con l'inclusione delle categorie dei lavoratori autonomi, a condizione che le legislazioni nazionali abbiano esteso loro, o reso comunque fruibili, le assicurazioni obbligatorie previste per i lavoratori subordinati.

La Corte, con sentenza M. H. Marshall del 26.2.1986, C-152/84, ha riconosciuto la parità di trattamento tra donne e uomini in materia di licenziamento⁸.

La sentenza 6.12.1994, Causa C-410/92, Johnson⁹, rileva l'applicabilità della tutela della sicurezza sociale alla lavoratrice madre che a seguito di una malattia sopravvenuta non è più tornata al lavoro. Nel caso di specie la Cgue ha esteso la tutela quando possa essere dimostrato che il soggetto interessato sia stato alla ricerca di un lavoro, che tale ricerca sia stata interrotta per uno dei motivi indicati dalla direttiva 7/79 (malattia, invalidità o vecchiaia), mentre deve considerarsi irrilevante che la perdita dell'attività lavorativa precedentemente in essere sia dipesa da un'iniziativa volontaria.

Diverse sentenze si sono espresse sulle norme e sui principi del diritto comunitario che ampliano i benefici a favore dei lavoratori migranti.

Nella sentenza 18 luglio 2013 (Cause Laurence Prinz C-523/11 e Philipp Seeberger 585/11), la Corte ha ritenuto illegittima e contraria al diritto UE una norma della Repubblica Federale Tedesca che ha subordinato l'accesso a un sussidio per la formazione all'estero al requisito di anzianità di residenza in Germania per la durata di almeno tre anni. Questo criterio è stato qualificato come indirettamente discriminatorio in riferimento alla nazionalità, essendo pacifico che gli stranieri hanno statisticamente minori probabilità di maturare un periodo di residenza prolungato. In particolare, la Corte ha ritenuto che se poteva ritenersi legittimo l'obiettivo della legislazione tedesca di assicurare il sussidio di formazione all'estero solo agli studenti in grado di dimostrare un livello sufficiente di integrazione nella società tedesca, al fine di evitare oneri irragionevoli, il criterio scelto dell'anzianità pregressa di residenza è stato comunque ritenuto sproporzionato in quanto, per il suo eccessivo carattere esclusivo, privilegia un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale di effettivo collegamento del richiedente con lo Stato membro erogatore della prestazione.

Nell'ambito di un ricorso presentato da 86 lavoratori polacchi inviati a lavorare in Finlandia da una società polacca, nella causa C-396/2013 Sähköalojen ammattiliitto ry, la Corte di giustizia ha rilevato che i lavoratori di aziende straniere di uno Stato membro dell'Unione, operanti in regime di distacco internazionale (il termine include anche le ipotesi di appalto e di somministrazione), debbono ricevere un trattamento economico non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nel Paese ove si opera, così come stabilito dalla Direttiva n. 96/71/CE del 1997¹⁰.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0019>.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:61984CJ0152>.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0410>.

¹⁰ <http://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/corte-europea-di-justizia-retribuzione-dei-lavoratori-distacati-da-paese-estero>.

Nella sentenza riguardante la causa C-299/14¹¹, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen/Jovanna García Nieto e altri, secondo la Corte uno Stato membro può escludere dalla fruizione di alcune prestazioni sociali (quali quelle tedesche di sussistenza per i richiedenti lavoro e i loro figli) i cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno per preservare l'equilibrio finanziario del sistema nazionale di previdenza sociale.

Dalle sentenze del 15 settembre 2015, Causa C-67/14, Alimanovic, si evince che uno Stato membro può escludere da talune prestazioni sociali a carattere non contributivo i cittadini dell'Unione che vi si recano per cercare un lavoro. A sua volta, la Corte, con sentenza dell'11.11.2014¹², Causa C-333/13, Dano, ribadisce che i cittadini dell'Unione economicamente non attivi che si recano in un altro Stato membro al solo scopo di beneficiare dell'aiuto sociale possono essere esclusi da talune prestazioni sociali negli Stati membri di arrivo: la questione è stata sottoposta alla Corte dal Tribunale sociale di Lipsia e ha riguardato, da una parte, due cittadini romeni (la signora Dano e suo figlio Florin) e il Jobcenter Leipzig dall'altra, e le prestazioni richieste erano quelle dell'assicurazione di base (prestazione di sussistenza o Regelleistung), l'assegno sociale (Sozialgeld), nonché il supporto alle spese di alloggio e di riscaldamento. La Corte di giustizia, dopo aver evidenziato che le prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo, oggetto della controversia, sono incluse nelle prestazioni d'assistenza sociale, osserva che la normativa europea (Regolamento n. 883/2004 e Direttiva n. 2004/38/CE), in deroga al principio di non discriminazione, stabilisce che il diritto alle prestazioni di assistenza sociale non è garantito a chi risiede nel territorio di un altro Stato membro, oltre i primi tre mesi di soggiorno, in assenza di impiego¹³.

Molto importante è anche la sentenza del 17.12.2015, Causa C- 407/14, dove si precisa che il danno subito da una lavoratrice licenziata per discriminazione sessuale va risarcito in maniera integrale, nel senso che lo stesso non deve essere soltanto riparatorio del danno ma deve avere anche esplicitare un effetto dissuasivo in applicazione della Direttiva CE n. 2006/54 sul principio di pari opportunità.

L'analisi delle sentenze citate e l'insieme della giurisprudenza evidenziano che notevoli passi in avanti sono stati compiuti, a seguito degli interventi della Corte di giustizia, per il riconoscimento concreto dei diritti sociali e previdenziali ai migranti¹⁴, anche se è necessario continuare in questa direzione con il coinvolgimento degli organi politici dell'Ue.

Sono stati diversi gli interventi con riferimento ad una normativa nazionale discriminatoria (sentenza Dansk Industri 19.4.2016 C-441/14). In proposito l'organo giudicante ha evidenziato che l'esigenza di tutelare la buona fede del privato non autorizza il giudice a ignorare il divieto di discriminazione e, se nel diritto comunitario è sancito tale divieto, questo andrà comunque applicato, anche "contro" l'ordinamento nazionale nel quale il cittadino ha confidato in buona fede¹⁵.

¹¹ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-02/cp160018it.pdf>

¹² <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5d9d601fd95ab49bc8dde95ca9f009444.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNr0?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=423993>

¹³ www.rivistaaic.it/download/nB_SFxUEh...UYDVZaPRE/4-2016-grasso.pdf.

¹⁴ www.europeanrights.eu/public/comments/Commento_Orlandini.pdf

¹⁵ Cfr. A. Guariso, "Discriminazioni e parità di trattamento: uno sguardo alla giurisprudenza 2015-2016", in *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, pp. 171-176, Roma, IDOS, 2016.

I contenuti degli Accordi euro mediterranei riguardanti il Maghreb

Come prima accennato, la Corte non si è pronunciata solo sull'applicazione dei Trattati ma anche sulle diverse normative che ne sono derivate e sugli accordi internazionali stipulati, tra i quali quelli euromediterranei, di grande rilevanza sotto l'aspetto sociale.

Nel contesto del Processo di Barcellona e della Politica Europea di Vicinato (Pev), dal 2005, il fenomeno migratorio è stato considerato il "quarto pilastro" della Partnership tra l'UE e i paesi della sponda del Mediterraneo, tenuto conto dell'importanza assunta dagli scambi di vario tipo e dalle migrazioni in provenienza dal Maghreb¹⁶.

Il processo di Barcellona, tra il 1998 ed il 2006, ha portato a sottoscrivere sette accordi euromediterranei di associazione (Tunisia, Marocco, Egitto, Algeria, Israele, Libano e Giordania), nei quali si rinviene sempre una specifica parte riguardante la dimensione "sociale"¹⁷. Questi accordi, che diventano parte del diritto comunitario, si occupano della parità di trattamento dei lavoratori coinvolti nel fenomeno migratorio, e dei loro familiari, attraverso alcune specifiche disposizioni. Qui di seguito, per ragioni di spazio, verranno esaminati solo gli accordi stipulati con il Marocco, la Tunisia e l'Algeria, paesi per i quali gli accordi di associazione euromediterranei hanno sostituito gli accordi di cooperazione del 1970¹⁸.

Ad esempio, per quanto riguarda il Marocco¹⁹ l'accordo di associazione disciplina, all'art. 65, la parità di trattamento nella previdenza sociale tra i lavoratori marocchini e i familiari con essi conviventi rispetto ai cittadini degli Stati membri. Essi godono del cumulo dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza maturati nei diversi Stati membri per l'ottenimento delle prestazioni, incluse quelle familiari per i componenti della famiglia residenti nella Comunità, e del trasferimento in Marocco delle prestazioni, salvo nel caso di prestazioni speciali a carattere non contributivo.

Ai sensi dell'art. 66, tali disposizioni non si applicano ai cittadini di una delle parti che risiedono o lavorano illegalmente nel territorio del paese ospite.

L'art.67 stabilisce l'adozione, da parte del Consiglio di associazione, delle disposizioni per l'applicazione dei principi indicati dall'art. 65, nonché le modalità di cooperazione amministrativa per la loro applicazione²⁰.

Ricorrono contenuti simili negli stessi articoli dell'accordo euromediterraneo stipulato con la Tunisia e agli artt. 68, 69 e 70 di quello stipulato con l'Algeria.

¹⁶ Cfr. "European Union External Action", http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm.

¹⁷ Zoppoli L., La regolazione del lavoro in Europa e nell'area euromediterranea (relazione al convegno organizzato dalla Cgil "Barcellona all'Unione per il Mediterraneo: il Partenariato e la Cooperazione nel nuovo contesto della crisi finanziaria internazionale. Il ruolo dei sindacati in Europa", Napoli, 9-10 dicembre 2008, www.europeanrights.eu/public/commenti/testo_zoppoli.doc.

¹⁸ M. Cavallini, "La tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori non comunitari tra diritto comunitario, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ordinamento italiano", in *Peace Human Rights*, 1/2008, http://unipd-centrodirtiumani.it/public/docs/PDU1_2008_A057.pdf.

¹⁹ "Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra", in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee* L 70 del 18.3.2000, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0204&from=IT>.

²⁰ L'accordo con il Marocco non è applicabile al Sahara occidentale. Corte di Giustizia, sentenza del 21.1.2016, Causa C.104/16, Consiglio/Front Populaire pur la liberation de la sagaia-el-hamra.

Va tenuto conto che, a complemento delle previsioni normative contenute negli accordi con il Marocco e la Tunisia, sono stati condotti approfondimenti nell'ambito della previdenza sociale²¹, dagli appositi gruppi di lavoro sugli affari sociali e le migrazioni allo scopo di evitare le discriminazioni, in materia di condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento, nonché in materia di previdenza sociale in applicazione degli articoli da 65 a 68 dei due accordi.

A sua volta, l'art. 68 dell'Accordo euromediterraneo con l'Algeria del 10.10.2005 contiene queste testuali precisazioni²²:

"1. [...] I lavoratori di cittadinanza algerina e i loro familiari conviventi godono, in materia di sicurezza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di ogni discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati.

2. Il termine "sicurezza sociale" include i settori della sicurezza sociale che concernono le prestazioni relative alla malattia e alla maternità, all'invalidità, le prestazioni di vecchiaia e per i superstiti, i benefici relativi agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali, al decesso, le prestazioni relative alla disoccupazione e quelle familiari.

Il successivo art. 69 indica come destinatari della previsione sulla parità di trattamento "i cittadini delle parti contraenti residenti o legalmente impiegati nel territorio dei rispettivi paesi ospiti", fissando dunque l'unico requisito della residenza o dell'attività lavorativa legale svolta nel territorio della parte contraente.

Ciò detto torna utile esaminare quale sia il ruolo assunto dalla giurisprudenza europea.

Le pronunce della Corte di giustizia sugli Accordi euromediterranei

Nell'assenza di misure attuative adottate dai consigli di associazione, la Corte di giustizia ha affermato, già con la sentenza Kziber n. C-18/90, 31.01.1991 (assegno per i giovani in cerca di prima occupazione), l'efficacia diretta del divieto di discriminare in ragione della nazionalità. L'assegno sociale è incluso, quindi, nella nozione di "sicurezza sociale" di cui al reg. CEE 1408/71 e ricompreso tra le prestazioni cui i cittadini marocchini debbono avere accesso in condizioni di parità rispetto agli italiani²³.

La sentenza del 20.04.1994 nella Causa C-58/93, Yousfi, riguardante l'assegno assistenziale per minorati, ha esteso il divieto di discriminazione a un lavoratore divenuto invalido che viveva a carico del padre. La Corte ha incluso nella nozione di sicurezza sociale anche tale assegno, una prestazione non contributiva, di natura assistenziale, che, pur se non specificamente elencata tra le prestazioni di cui al Regolamento CEE 1408, è stata inclusa nell'ambito di applicazione di quest'ultimo²⁴.

La sentenza del 5.04.1995, Causa C-103/94, Krid, riguardante il regime di assegni integrativi versati agli anziani titolari di pensioni d'importo insufficiente, a carico del regime obbligatorio, ha rilevato il divieto di discriminazione al coniuge non attivo di un lavoratore

²¹ "Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra", in *Gazzetta ufficiale* delle Comunità Europee L 97 del 30.03.1998; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0238&from=IT>.

²² "Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra", in *Gazzetta ufficiale* delle Comunità Europee L 265 del 10.10.2005; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0690&from=IT>.

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0018>.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0058>.

algerino deceduto, e, andando oltre il principio di reciprocità, si è pronunciata per l'erogazione della prestazione alla moglie di un lavoratore marocchino in pensione, in totale assenza di un'attività lavorativa²⁵.

La Corte si è espressa per il divieto di discriminazione anche per quanto riguarda l'indennità a beneficio dei giovani in cerca di prima occupazione (Sentenza del 31.01.1991, Causa C-18/90, Kziber) e gli assegni per disabili (Sentenza del 15.01.1998, Causa C-113/97, Babahenini e sentenza del 20.4.1994, Causa, Yousfi).

Inoltre, con l'ordinanza del 12.02.2003, Causa C-23/02, Alami, in materia di vantaggi legati all'assicurazione contro la disoccupazione²⁶, la Corte ha incluso tra le prestazioni da erogare, gli assegni supplementari erogati dal Fondo nazionale di solidarietà (FNS) francese, in quanto prestazioni supplementari previste per i beneficiari di una pensione di vecchiaia o di invalidità che non dispongono di risorse sufficienti, con un complemento di anzianità a maggiorazione dell'importo base dell'indennità di disoccupazione.

L'ordinanza del 13.06.2006, Causa C-336/05, Echouikh, ha sancito il divieto di discriminazione riguardo la pensione per invalidi di guerra, enucleando il principio secondo cui l'art. 65, n. 1, primo comma, dell'accordo di associazione deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro ospitante non deve negare il beneficio di una pensione militare d'invalidità ad un cittadino marocchino, che abbia prestato servizio nell'esercito del detto Stato e sia residente sul suo territorio il rilievo che il richiedente sia cittadino di nazionalità marocchina²⁷.

L'ordinanza del 17.04.2007, Causa C-276/06, Mamate El Yousfi, ha affermato il divieto di discriminazione in relazione al reddito minimo per gli ultrasessantacinquenni, quale prestazione non contributiva, di carattere assistenziale e contro la povertà, riservata agli ultrasessantacinquenni (il cosiddetto "assegno sociale" nella normativa italiana)²⁸.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte emerge, dunque, che la cittadinanza non può essere invocata come fattore discriminante nell'accesso alle prestazioni previdenziali e a talune di carattere assistenziale. Tuttavia, questo orientamento prevalente ha trovato un'attenuazione nella sentenza del 11.11.1999, Causa C-179/98, Mesbah, che ha lasciato al diritto interno belga il compito di decidere se attribuire un assegno per disabili alla suocera, cittadina marocchina, di un lavoratore che aveva acquisito la cittadinanza belga e che, in base al diritto belga, non poteva avvalersi della doppia cittadinanza.

Riflessioni conclusive

La funzione della Corte di Giustizia dell'Unione europea è stata un baluardo per la tutela dei diritti di tutti quelli che risiedono nell'Unione, anche se in questo capitolo l'analisi della sua funzione è stata ristretta agli interventi che ha effettuato a beneficio dei migranti.

Una conclusione che, pur fondata sugli aspetti giuridici, assume una valenza politica, consiste nel sottolineare i principi fecondi affermati nei Trattati dell'UE e nella normativa derivata, perché quando si va oltre i meri enunciati formali e si approfondiscono gli obiettivi proposti, se ne traggono conseguenze che consentono di contrastare le tendenze restrittive a livello amministrativo, facendo prevalere la dignità dei lavoratori migranti e dei loro familiari.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0103>.

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62002CO0023>.

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62005CO0336>.

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62006CO0276>.

Le sentenze hanno riguardato innanzi tutto i migranti comunitari, per la cui protezione è stata inserita la libera circolazione come uno dei pilastri fondamentali del Trattato di Roma sulla Comunità economica europea.

L'azione interpretativa della Corte di giustizia si è rivolta anche ai migranti non comunitari, in particolare a quelli provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo, in forza di appositi accordi con i paesi di origine.

La funzione della Corte di giustizia è stata quanto mai valida, anche se la stessa va integrata con una più efficace azione legislativa e politica con il coinvolgimento degli autoctoni, perché solo attraverso il recupero della principio di non discriminazione dello straniero può essere garantita, quindi, una sua effettiva integrazione²⁹.

Il grande economista Federico Caffè così si pronunciava sui processi di unificazione e il superamento dei confini nazionali e delle rispettive cittadinanze: "Una società giusta e umana può essere soltanto il risultato di un forte impegno individuale e collettivo; può essere soltanto il frutto della nostra audacia intellettuale, della nostra consapevolezza che non esistono meccanismi auto-regolamentari e che il mercato non aggiusta affatto le cose da sé. Occorre non attendersi che i grandi processi di unificazione mondiale portino di per sé alla centralità dell'uomo"³⁰.

Questa succinta trattazione avrà auspicabilmente aiutato a rendersi conto che la funzione della Corte di Giustizia è molto importante nell'ambito dell'Unione europea, anche se non sempre conosciuta nei suoi esatti termini. È importante sottolinearlo in una fase in cui spira un vento non tanto favorevole al processo di integrazione europea e non ci si rende conto dei benefici che lo stesso ha assicurato ai cittadini europei.

²⁹ Cfr. anche P. lafrate, "Immigrati e sicurezza sociale: il caso italiano", a cura di Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo e Centro Studi e Ricerche IDOS/ Immigrazione Dossier Statistico, Edizione IDOS Marzo 2014, pp. 93-98.

³⁰ R. Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale: lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa*, Editore G. Giappichelli, 2002.

La pluralità religiosa e l'islam nell'Unione Europea

di Michele Gradoli, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"* e Claudio Paravati, *rivista interreligiosa Confronti*

Il valore e l'attualità delle religioni nel contesto europeo

È legittimo chiedersi quale sia l'identità religiosa del Vecchio Continente e quali siano i valori condivisi da tutti? Questa la domanda dirimente: era bene inserire il riferimento alle "radici cristiane" dell'Europa nella Costituzione europea? La discussione infiammò le varie parti in causa. Non mancava chi riteneva tale inclusione appropriata, e chi invece vi si opponeva. Infine si preferì, nel Preambolo del Trattato della Costituzione Europea (2004), menzionare che gli Stati membri avevano proceduto "ispirandosi alle eredità culturali, religiose ed umanistiche dell'Europa". "Eredità" culturali, declinato al plurale, per indicare la volontà di comprendere la stratificata storia spirituale dell'Europa, riconoscendo a ciascuna manifestazione una "eredità" con la quale oggi misurarsi.

È difficile redigere un elenco completo delle religioni europee e dei tanti movimenti religiosi che si sono affacciati sulla scena della storia del continente. Alcuni di essi si sono spenti, altri sono stati tragicamente e violentemente soffocati. Si potrebbe raccontare dei politeismi antichi, naturalmente del cristianesimo, dei cristianesimi – con Scisma d'Oriente, quello d'Occidente etc - , ma anche dell'islam, in Sicilia e in Spagna prima, nei Balcani poi, via via sino a oggi giorno. Guerre e conflitti in nome della religione hanno insanguinato l'Europa, questo è certo. Come non ricordare le crociate, le guerre di religione (nel Cinquecento), i roghi e le persecuzioni che hanno riguardato, tra gli altri: catari, albigesi, valdesi, ebrei, e le cosiddette "streghe".

Poi finalmente si è giunti alla pace di Westfalia, nel 1648, con la ben nota formula del "cuis regio, eius et religio". E così nacquero sostanzialmente gli Stati europei, trovando un nuovo equilibrio tra religione e politica, ben riassunto dal filosofo olandese Ugo Grotio con il motto "Etsi Deus non daretur" (come se Dio non esistesse). Tuttavia, ciò non ha significato la fine di conflitti a sfondo religioso, anzi: pensiamo all'Irlanda del Nord e ai Balcani.

Con questa storia alle spalle, non è possibile dare per ovvio che le religioni fungano da fattore di coesione e di pace, piuttosto che di conflitto. Anzi, si sarebbe supposto che la soluzione del "come se Dio non ci fosse" fosse la strada maestra per una pacificazione laica, e che il fattore religioso dovesse rimanere confinato alla sfera privata del cittadino contemporaneo. Al contrario, di recente si è compreso come la questione della religiosità torni in forme talvolta inedite ad affacciarsi nella vita sociale e pubblica. Da qui la convinzione che, se gestita all'insegna dei principi di libertà e della non discriminazione, la questione religiosa possa e debba essere fattore di coesione sociale e di dialogo di pace, anche per l'Europa.

Come dice Romani Prodi: «Le religioni storicamente presenti in Europa [...] possono dare qui un contributo essenziale a questo processo quali fattori di integrazione, di fratellanza, quali elementi culturali che superano e trascendono il significato etnico delle patrie, e in questo contribuire e a una stagione dell'europeismo e della vocazione universale

dell'Europa»¹.

A riprova che trattasi di una intuizione piuttosto recente rispetto alla lunga storia d'Europa, solo a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso la questione religiosa si è posta come tale nel processo di integrazione europeo, in particolare quando Jacques Delors incaricò la Commissione europea di stabilire un "dialogo" con le chiese e le altre comunità di fede o credenza, compresi gruppi umanisti non religiosi.

I riferimenti alle religioni sono entrati largamente nella Costituzione europea. In particolare, all'articolo 6 si legge che «l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali», la "Carta di Nizza" del 2000, allegata al Trattato di Roma del 29 ottobre 2004, e poi al Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007), entrato in vigore il 1 dicembre 2009. All'articolo 10 della Carta si legge che «ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti». Il successivo articolo 21 aggiunge: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione», mentre l'articolo dichiara che «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

Questa la posizione assunta sul tema delle religioni. D'altra parte il rapporto tra Stato, chiese e confessioni religiose è declinato da ogni Stato sovrano europeo secondo la propria storia specifica, il che porta ad avere in Europa un quadro composito, e non di rado al suo interno estremamente differenziato. Non vi è insomma una sola "laicità" europea, bensì differenti "laicità".

Eppure i principi fondamentali (libertà individuale; lotta alla discriminazione) sono i punti fissi e inamovibili dell'Unione, affermati e riconosciuti a tal punto da essere assunti nella Carta Costituzionale.

Il quadro delle diversità religiose nell'Unione Europea

Nell'UE-28 all'inizio del secolo scorso 13 Stati membri non avevano una religione di stato; tra il 1900 e il 2000 sono 9 quelli che vi hanno "rinunciato", mentre ad oggi 6 l'hanno mantenuta.

Negli ultimi anni soprattutto alcuni Paesi europei (l'Italia certamente tra questi) hanno registrato un "nuovo pluralismo religioso" che ha spinto i decisori politici ad aggiornare, talora in termini costituzionalmente rilevanti, i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose. Il caso forse più clamoroso è quella della Svezia che nel 2000 ha abolito la definizione di Stato confessionale e i privilegi conseguenti per la confessione luterana.

Il nesso tra le religioni e i loro rapporti con gli Stati europei va quindi considerato flessibile, condizionato da una serie di fattori non giuridici quali l'evoluzione o la crisi del sentimento religioso, gli effetti delle migrazioni globali, l'adozione di modelli di vita tendenzialmente più secolarizzati. Da ultimo, a questa presenza multireligiosa tradizionale si è aggiunta una molteplicità religiosa di tipo nuovo, portata dagli immigrati, per cui le religioni di tutto il mondo coesistono oggi nello scenario europeo.

¹ A cura di K. Michalski e N. zu Fürstenberg, *Europa laica e puzzle religioso*, p. 193, Marsilio, Milano, 2005.

Le stime del Centro Studi e Ricerche Idos, insieme al quale la rivista "Confronti" (che si occupa di religioni, politica e società) cura il *Dossier Statistico Immigrazione* (un rapporto annuale iniziato nel 1991), presenta nella sua complessità questo panorama, che fa della multireligiosità (come dato di fatto) e del dialogo (come obiettivo) una questione all'ordine del giorno nell'Unione europea. Alla fine del 2015 la popolazione dell'Unione europea è composta da 508,4 milioni di persone, delle quali la stima prima menzionata ha curato le principali disaggregazioni religiose.

Le principali appartenenze religiose dei residenti nell'UE nel 2015		
Stima del <i>Dossier Statistico Immigrazione</i> Idos/Confronti (valori assoluti espressi in migliaia)		
Cristiani: 392,1 (77,1%)	Musulmani: 15,1 (3,0%)	Ebrei: 0,8 (0,2%)
- Ortodossi: 35,1 (6,0%)	Atei/agnostici: 68,5 milioni (13,5%)	Induisti: 0,454 (0,1%)
- Cattolici: 256,2 (50,4%)	Gruppi minori	Buddisti: 0,664 (0,1%)
- Protestanti: 98,4 (19,4%)	e non classificati: 30,3 (6,0%)	Altre religioni
- Altri cristiani: 3,2 (0,4%)		orientali: 0,259 (0,1%).

Il continente europeo è per circa i tre quarti di cultura cristiana: al primo posto vengono i romano cattolici, seguiti dai protestanti e infine dagli ortodossi.

Seppure molto distanziate, troviamo poi due aggregazioni pressoché equiparabili, e cioè i musulmani e gli atei e gli agnostici. Da rilevare come le preoccupazioni di "islamizzazione" dell'Europa, paventate da gruppi politici diffidenti verso l'immigrazione, dovrebbero acquietarsi di fronte al dato del 3% rappresentato dai musulmani residenti nel Continente. Mentre dall'altra parte è significativo, frutto come detto della modernità europea, il dato dei 68,5 milioni di persone atee o agnostiche.

Troviamo infine gruppi minori dal punto di vista quantitativo, ma non certo per l'importanza delle loro religioni, di tradizione millenaria: come nel caso dell'ebraismo, dell'induismo e del buddhismo. Si può ritenere che, salvo per gli ebrei stanziati in Europa da oltre due millenni, per le altre religioni si tratti per lo più di aderenti con un passato migratorio, sia che abbiano mantenuto la cittadinanza originaria sia che abbiano acquisito quella del posto.

Le risultanze delle stime si basano sulle ripartizioni religiose che si possono ottenere per ciascun Stato membro, attendibili seppure con una certa approssimazione. Da una parte i dati portano a riscontrare una prevalente appartenenza culturale cristiana. Dall'altra ricerche sul campo indicano una pratica religiosa in drastica diminuzione. Secondo la formula della sociologa Grace Davie si tratta di *believing without belonging*, ovvero di "credere senza appartenere". Ma anche, come osservato da molti, si tratta di *belonging without believing*, "appartenere senza credere". Per esempio, in Germania sempre più persone si cancellano dagli elenchi delle chiese per evitare di pagare la "tassa ecclesiastica". Allo stesso tempo, però, c'è chi continua a sostenere le chiese con le proprie tasse, pur senza partecipare alla vita della comunità religiosa, né sentendosi personalmente religioso. Un esempio concreto questo di "appartenenza senza credere".

Ulteriori studi avvalorano la fotografia risultante dai dati di Eurobarometer (2010) secondo i quali il 51% (-1% rispetto al 2005), circa la metà degli europei, afferma di credere nell'esistenza di Dio; il 26% (-1% sul 2005) dichiara di credere in qualche forma di spirito o

di forza vitale; il 20%, infine, ritiene di non credere nell'esistenza di Dio né di alcuna altra forza superiore.

Una stima specifica, curata dall'équipe del *Dossier Statistico Immigrazione*, riguarda quelli che in Europa vengono definiti "migranti" dal Dipartimento demografia delle Nazioni Unite e cioè le persone che vivono in uno dei 28 Stati membri dell'Unione europea ma non vi sono nati. Si tratta, all'inizio del 2015, di 52,3 milioni di persone le cui disaggregazioni per comunità religiose sono le seguenti:

Le principali appartenenze religiose dei migranti nell'UE nel 2015		
Stima del <i>Dossier Statistico Immigrazione</i> Idos/Confronti (valori espressi in milioni)		
Cristiani: 26,9	Musulmani: 14,2	Ebrei: 0,1
- Ortodossi: 6,5	Atei/agnostici: 0,5	Induisti: 1,1
- Cattolici: 15,9	Gruppi minori	Buddisti: 1,0
- Protestanti: 4,4	e non classificati: 2,2	Altre religioni orientali: 0,3
- Altri cristiani: 0,5		

Totale nati all'estero 52.312.900 - Per nati all'estero si intendono quelli rimasti cittadini stranieri e quelli diventati cittadini del posto

Va precisato che tra i nati all'estero solo 31,9 milioni sono cittadini stranieri, mentre 20,4 milioni sono diventati cittadini del posto; questi, pertanto, devono dunque ritenersi già conteggiati nelle stime sull'appartenenza religiosa della popolazione residente e anzi, in parte, lo possono essere (i cosiddetti lungosoggiornanti) anche gli altri, per cui si genera una certa sovrapposizione nelle due stime.

I valori percentuali riferiti alle appartenenze religiose di chi è venuto nell'UE da un paese estero attesta che la maggioranza è costituita da cristiani, per cui è fuori posto, ancora una volta, parlare di "invasione islamica". I musulmani sono poco più di un quarto del totale delle persone nate all'estero, i fedeli di religioni orientali il 5% e gli atei e agnostici circa il doppio. Questi dati sono di supporto a chi promuove il dialogo tra le religioni e non la contrapposizione perché una eventuale disaffezione dal cristianesimo non avviene sotto l'impatto dell'islam importato dagli immigrati bensì per una disaffezione intrinseca agli stessi europei.

L'Europa come simbiosi di identità culturali e diversità religiose

L'Europa è dunque, oggi come ieri, «identità culturale intesa come campo delle differenze» (Clifford Geertz), e questo costituisce il cuore del carattere europeo. Tali differenze si ritrovano anche a livello istituzionale: si va infatti dal confessionalismo ordinamentale di paesi come il Regno Unito al secolarismo della Lettonia, passando per la "svolta" svedese che, come prima accennato, nel 2000 ha abbandonato la religione di stato per il pluralismo religioso in un quadro di laicità.

Un tipico portato della secolarizzazione, anche nell'espressione "morbida" che sembra interpretare il sentire spirituale degli europei, è il calo della pratica religiosa.

La media di coloro che nella UE frequentano una cerimonia religiosa ha ormai raggiunto livelli eccezionalmente bassi: sono il 3% coloro che potremmo definire gli "assidui" (più di una cerimonia alla settimana), 14% i "regolari" (una volta a settimana); gli "irregolari"

che frequentano un luogo di culto almeno una volta al mese sono il 9%; gli "occasionalisti" (ogni due o tre mesi), il 7%; i "presenzialisti" che frequentano solo in occasione delle feste tradizionali, il 17%; gli "assenti" (una volta l'anno), l'8%; infine gli "sporadici" (meno di una volta l'anno) il 12%. Semplificando abbiamo un gruppo di "aggregati" (almeno una volta al mese) che assomma a una media europea del 26% e una ampia maggioranza diasporica che frequenta una comunità religiosa non più spesso di cinque o sei volte l'anno.

Il dibattito sull'attendibilità di questi dati e dei metodi delle rilevazioni che li hanno prodotti resta aperto perché è stato documentato che la presunta desiderabilità sociale di una risposta "filoreligiosa" può indurre gli intervistati a dichiarare una frequente comunitaria superiore alla realtà. Tuttavia, con la prudenza necessaria a interpretare ogni dato statistico, i dati dell'Eurobarometer ci consegnano un quadro che, anche nei dati nazionali, conferma quel quadro d'insieme caratterizzato da un sostanzioso gap tra la dichiarazione di fede e la pratica religiosa.

Dati analoghi emergono da un altro sondaggio curato invece dall'Istituto americano Gallup: alla domanda sulla rilevanza della religione nella propria vita, risponde che la religione è "molto importante" il 21% dei tedeschi, il 22% degli spagnoli, il 17% degli inglesi, il 13% dei francesi.

Da segnalare che tra i paesi per i quali la religione "non è importante" si distingue in assoluto la popolazione di Estonia, Svezia, Danimarca.

Gli anni Duemila e l'avvio del "secolo delle religioni"

Sul finire degli anni Settanta, lo scrittore e politico francese André Malraux ipotizzò che il Ventunesimo sarebbe stato il "secolo delle religioni", prevedendo "la possibilità di un evento spirituale su scala mondiale"² e un crescente interesse per le religioni e la loro presenza nello spazio pubblico.

Riprendendo le riflessioni iniziali, va precisato che, quando il Ventunesimo secolo si è affacciato in Occidente e in Europa, la riflessione di Malraux è tornata attuale e più che mai le immagini del cielo di New York dell'11 settembre 2001 hanno segnato il cambio di un'epoca e l'ingresso di simbologie che sembravano lontane almeno dalle comunità occidentali. L'esplosione del terrorismo di matrice islamica su territorio americano travolgeva le sicurezze occidentali e costringeva i leader mondiali a interrogarsi sull'emersione di dinamiche già esistenti ma ritenute così intrise di fanatismo religioso da considerarle troppo lontane dalla sbandierata laicità occidentale.

Da quel momento gli USA e l'Europa hanno ripreso a interrogarsi sulle religioni, sul loro ruolo nelle società plurali e secolarizzate, e dal canto loro le religioni hanno avviato un percorso di riflessione e di dialoghi per riscoprire il loro originario messaggio di pace che gli aerei dell'11 settembre sembravano aver distrutto.

In questa cornice, in Europa, le criticità maggiori sono state sollevate dall'emersione dell'islam nello scenario politico, culturale, giuridico e sociale europeo, incalzato anche da una crescente tensione fra le comunità islamiche storicamente presenti nel Vecchio Continente e i cittadini europei. Nonostante l'interesse per le religioni sia riemerso con decisione negli anni Duemila, l'islam – come già accennato – è sempre stato parte della

²Giandomenico Mucci, *Dio non è ancora morto. Discussioni recenti*, in *La Civiltà cattolica*, quaderno 3642, 2002, pg. 576.

storia europea, contribuendo alla formazione della sua tradizione e all'elaborazione di quelli che sono definiti "valori europei". L'Europa mediterranea ha dimostrato di essere stata una culla abbastanza spaziosa da ospitare la nascita di più tradizioni religiose e giuridiche: dalla giudaico-cristiana, che si è intrecciata all'eredità greca e latina, a quella islamica. Per secoli queste tradizioni hanno convissuto nella stessa area, alternando conflitti a periodi di pace. Con l'inizio del "secolo delle religioni", il Mediterraneo ha riacquisito la propria centralità sollevando nuovi temi, ispirando rivoluzioni e, in questo cambiamento storico di prospettiva, l'islam è tornato a essere un attore essenziale e l'interlocutore più ricercato dall'Europa.

L'Islam nello spazio pubblico europeo

La popolazione musulmana in Europa è concentrata prevalentemente in Germania (4.760.000), in Francia (4.710.000), in Regno Unito (2.960.000) e in Italia (2.220.000). Tuttavia, se si considerano le popolazioni islamiche nazionali nella loro percentuale rispetto alle popolazioni dei paesi, il quadro tende a cambiare poiché alcuni altri paesi europei, con una popolazione musulmana di numero inferiore rispetto ad altri, presentano un impatto delle comunità islamiche maggiore. È il caso di Cipro, dove la popolazione islamica è solamente 280.000, ma costituisce il 25,3% della popolazione totale, o il caso della Bulgaria, dove i musulmani sono 1.020.000 ma costituiscono il 13% della popolazione bulgara.

Il quadro si capovolge anche per i primi paesi menzionati perché l'impatto della presenza islamica è maggiore in Francia, dove la presenza islamica oscilla fra il 7,5% e l'8% e si riconferma) in Germania. A questi Paesi si aggiungono Grecia e Austria, dove le comunità musulmane raggiungono il 5,3% e il 5,4% della popolazione totale.

Inoltre, è importante sottolineare che le comunità islamiche saranno sempre più presenti anche nel futuro europeo, tanto che alcuni studi³ prevedono un aumento stabile in Europa della presenza islamica che potrebbe passare 3% prima richiamato (o dal 6% secondo altri) % del 2010 all'8% della popolazione europea nel 2030 e al 10% o più a metà secolo.

Nonostante si tratti di una presenza consistente e in costante aumento, gli ultimi decenni hanno rappresentato un momento particolarmente difficile per le comunità musulmane che hanno dovuto subire gli effetti di un crescente sentimento islamofobo, anche a causa della diffusione di forze jihadiste nel Mediterraneo. Dopo i venti di cambiamento che hanno animato gli entusiasmi europei per la cosiddetta Primavera Araba, il Mediterraneo, purtroppo, è divenuto teatro delle violenze dello Stato Islamico che ha seminato distruzione in tutta la regione mediorientale e nordafricana. Le rivoluzioni che si sono susseguite dal 2010 nel Mediterraneo, tuttavia, si sono sviluppate diversamente rispetto alle attese europee perché i movimenti della Primavera Araba, per quanto si fossero battuti per un'affermazione concreta dei principi democratici, non hanno escluso le religioni dalla riflessione pubblica, anzi le hanno nuovamente coinvolte come dimostrano il coinvolgimento (si può evitare la ripetizione?) attento dell'università sunnita di Al Azhar o il successo dei partiti d'ispirazione religiosa come i Fratelli Musulmani in Egitto o Ennhada in Tunisia.

³ Si fa riferimento alle stime del PEW Research Center consultabili al sito: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>

Così l'Europa ancora una volta ha percepito la distanza fra la sponda nord del Mediterraneo, riconosciuta come rispettosa dei principi democratici e laici, e la riva meridionale, ancora irretita da dinamiche in cui le religioni (e in particolare l'Islam) sono elementi essenziali.

Quello che è stato considerato come l'insuccesso della Primavera Araba, incapace di avviare processi di transizione costituzionale effettivi (fatta eccezione per il caso tunisino), ha da un lato rafforzato l'accusa d'incompatibilità della cultura islamica con la democrazia lanciata dai movimenti islamofobi e, dall'altro, ha generato un clima di forte instabilità che ha lasciato spazio alla diffusione della brutale violenza dello Stato Islamico.

In particolare, l'emergere di una forza jihadista del genere ha riaperto i poco sopiti sospetti europei nei confronti del mondo islamico, accusato di essere non compatibile con la società europea secolarizzata e democratica.

Paradossalmente, rispetto alle ricostruzioni più semplicistiche e diffuse nell'opinione pubblica, si potrebbe affermare che la prima conseguenza degli attacchi di Parigi, di Bruxelles, di Nizza e di Berlino, oltre al numero delle vittime che hanno perso la vita in questi attacchi, sono i musulmani stessi che vivono in Europa, giacché il terrore suscitato dalla violenza dei terroristi ha alimentato e accresciuto l'insofferenza contro le comunità islamiche. Dopo gli attentati che hanno scosso la Francia nel gennaio 2015 sono aumentati i casi di islamofobia e i movimenti nazionalisti hanno cavalcato la paura del pericolo terrorista, confondendo l'ideologia jihadista con il messaggio religioso.

Tali sospetti sono poi stati ulteriormente accesi dai fautori europei della islamofobia, combinandoli con le difficoltà di gestione della crisi migratoria: le violenze dell'IS in Medio Oriente e la nascita di altri gruppi jihadisti in Africa, infatti, hanno spinto centinaia di persone ad abbandonare il loro paese di origine e spingersi in Europa in cerca di salvezza. La reazione europea a questa "migrazione musulmana" si è espressa con ostilità nei suoi confronti, specialmente nei Paesi UE che accolgono l'arrivo del flusso dei migranti. L'Ungheria e l'Italia presentano le visioni più negative con il 72% e il 69% d'intervistati (da chi?) che dicono di non essere favorevoli alla presenza di musulmani nel loro Paese, seguiti da polacchi e greci (66% e 65%).

Questi dati sull'insofferenza europea nei confronti della presenza islamica, combinati con gli studi sull'islamofobia crescente, segnalano come le comunità islamiche europee si dividano così fra richieste di una più specifica regolamentazione dell'esercizio del culto da un lato, e, dall'altro, quelle per una maggiore protezione dalle discriminazioni alle quali potrebbero essere soggetti.

Quest'ultimo punto, in particolare, presenta criticità ulteriori che richiedono una riflessione profonda sia dei legislatori che dei *policy maker* europei: se, infatti, i Paesi dell'Unione Europea sono dotati di una legislazione anti-discriminazioni nazionale e sovranazionale, di fatto i rischi presentati dall'islamofobia sono complessi e di difficile riconoscimento/sanzione, dato che non esiste ancora una definizione giuridica del fenomeno.

Il pluralismo religioso dell'Unione Europea e le laicità frammentate

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così come ha fatto la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea prima citata, riconosce la libertà religiosa e il suo esercizio come un diritto fondamentale della persona umana: più specificatamente,

ribadiamo che la sua definizione include il diritto di avere o non avere una religione, poterla cambiare e di esercitare il culto individualmente o in comunità, nella vita privata come in quella pubblica.

Così generalmente definita, la libertà religiosa sembra rispettare l'esercizio di qualsiasi culto di qualsiasi confessione, tuttavia l'ultimo aspetto dell'esercizio concreto solleva delle criticità perché, se a livello sovranazionale è affermata la tutela del pluralismo religioso, quest'ultima richiede una declinazione normativa da parte dei legislatori degli Stati Membri, guidati anche dalle pronunce delle Corti sovranazionali che ne hanno fornito interpretazioni ulteriori.

Così il quadro normativo della disciplina del culto islamico si complica, frammentandosi in laicità interpretate diversamente secondo le tradizioni dei Paesi.

Gli approcci differenti alla presenza della simbologia religiosa nello spazio pubblico e al ruolo delle confessioni come formazioni sociali hanno finito per frammentare ulteriormente la normazione sul culto islamico, esasperando in alcuni casi tensioni già esistenti. È il caso della Francia, in cui l'originale modello di *laïcité* tende a relegare il fenomeno religioso alla sfera privata, cercando di allontanare qualsiasi simbologia religiosa dagli spazi pubblici, come nel caso recentissimo delle discusse ordinanze anti-*burkini* dell'estate 2016. Altri Paesi invece, come l'Italia, hanno preferito un approccio più inclusivo, forse perché già abituati a una presenza delisimboli religiosi negli spazi comuni. Differenze ancora più sostanziali si evidenziano quando si vanno ad analizzare le normative nazionali riguardanti l'esercizio del culto islamico tanto da far emergere discrepanze anche consistenti fra un ordinamento e un altro.

Ad esempio se in Spagna le comunità islamiche possono contare su di una disciplina precisa relativa ai diritti individuali e collettivi delle comunità islamiche, mentre in Italia tale normativa ancora non è stata prodotta. Secondo quanto previsto dalla legge sulla libertà religiosa n.7/1980 le confessioni islamiche hanno firmato un *acuerdo de cooperación*, entrato in vigore nel 1992, che disciplina ogni aspetto dell'esercizio individuale e collettivo del culto islamico sul territorio nazionale, con la possibilità di altri *convenios* con le comunità locali al fine di disciplinare ulteriormente l'esercizio del culto delle comunità islamiche su uno specifico territorio. In Italia, invece, la situazione è più complessa perché negli anni, nonostante il numero maggiore di musulmani presenti, le organizzazioni islamiche italiane non sono riuscite a firmare l'*intesa* prevista dall'art. 8 Cost. al fine di disciplinarne il culto. Diverse proposte sono state presentate negli anni Novanta ma, anche a causa delle divisioni interne al panorama islamico italiano, non si è arrivati alla firma di un'*intesa* né all'approvazione in Parlamento di una più generale legge sulla libertà religiosa che armonizzi le discipline sulla libertà religiosa delle confessioni a prescindere dalla firma o meno di un'*intesa*.

Si tratta di un quadro normativo frammentato e gli esempi sinteticamente riportati evidenziano come gli ordinamenti nazionali, risentendo fortemente delle tradizioni culturali che le permeano, producono discipline anche molto divergenti, nonostante siano tutti parte di un altro ordinamento sovranazionale come quello dell'Unione europea mirante, invece, ad una armonizzazione delle protezioni dei diritti e delle libertà fondamentali. Un cammino, in parte, ancora da compiere³

La migrazione musulmana contemporanea

Lo scenario complesso, brevemente descritto finora a proposito delle difficoltà incontrate dalle comunità islamiche nell'esercizio della propria libertà religiosa, è stato ulteriormente complicato non solo dalle paure suscitate dagli attentati jihadisti ma anche dalla crisi migratoria che dal 2014 in poi, in conseguenza della violenza jihadista, si è riversata dai territori occupati dallo Stato Islamico sui confini europei.

Questa migrazione, che si potrebbe definire "musulmana", interroga i paesi europei sul loro grado di preparazione nella gestione non solo del fenomeno migratorio ma anche del cambiamento che inevitabilmente ogni migrazione comporta.

La divisione delle quote dei migranti provenienti prevalentemente dal Medio Oriente già traccerebbe la mappa demografica dei possibili scenari futuri e, considerando la complessità dell'origine della migrazione, è prevedibile che si tratti di spostamenti/insediamenti di lungo periodo. Andrebbe quindi verificato se i paesi che ospiteranno il maggior numero di migranti musulmani siano preparati a garantire effettivamente il pluralismo religioso che si creerà una volta risolta la prima emergenza dell'accoglienza dei migranti, ma anche a proteggere le comunità dagli eventuali discriminazioni e razzismi che si stanno diffondendo in Europa.

Inoltre, è possibile che la migrazione musulmana possa avere un impatto non solo sulle società europee tradizionalmente intese ma anche sullo stesso Islam europeo che, soprattutto in alcuni Paesi, ha assunto caratteri ormai specifici. La migrazione musulmana, come qualsiasi altra, trasferisce usi e tradizioni religiose ed è probabile che i migranti si possano trovare a confrontarsi e/o sovrapporsi con le comunità islamiche già esistenti. Diversi sono gli scenari possibili: le comunità islamiche europee più strutturate potrebbero includere i musulmani migranti, oppure nuove comunità potrebbero insediarsi in territori dove la presenza islamica era precedentemente poco consistente.

In altri casi ancora si potrebbe verificare il sorgere di comunità islamiche "nazionali", accomunate dal vincolo dell'origine dei loro membri e questa eventualità potrebbe complicare i processi d'inclusione futuri.

Infine, uno scenario possibile, quanto da evitare, è quello dello scontro fra le comunità islamiche europee e quelle dei migranti: potrebbero verificarsi conflitti fra le comunità islamiche tanto a causa di eventuali differenze ideologiche quanto per l'interesse a rafforzare la propria presenza su alcuni territori, rallentando anche in questo caso i processi d'inclusione dei migranti.

Si tratta di scenari possibili che necessitano in ogni caso di un intervento normativo attento dei legislatori nazionali, di strategie politiche mirate e del riconoscimento del ruolo sempre più essenziale per la convivenza pacifica del dialogo fra le formazioni sociali e religiose.

In conclusione, dalla firma del Trattato di Roma il 25 marzo 1957 sono passati 60 anni. Tra contraddizioni nuove e più antichi nodi irrisolti, il tempo del processo unitario, fino ad ora compiuto, non è, storicamente, un tempo enorme. Ciò che è nuovo sta nella portata del cambiamento dei contesti globali e della loro velocità. Qui è la sfida.

I frutti di queste radici non sono ancora tutti disponibili. La responsabilità della generazione contemporanea porta a constatare che il cammino compiuto, pur rilevante; è ancora limitato e bisogna evitare una stasi pericolosa.

Le politiche dell'UE per l'impresa e la realtà dei migranti imprenditori

di Claudio Cappellini, *già membro del Comitato Economico e Sociale Europeo* e Ugo Melchionda, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Le politiche per l'impresa dell'Unione Europea hanno contribuito nel corso degli ultimi 30 anni alla crescita del benessere e dell'occupazione. Notevole è stato il contributo delle piccole e medie imprese, che hanno rappresentato uno dei principali "motori" del processo di integrazione realizzatosi con il Mercato Interno. Tali politiche hanno apportato notevoli benefici ai cittadini e alle imprese anche grazie all'attuazione di rilevanti innovazioni in materia di concorrenza e commercio internazionale, materie di esclusiva competenza dell'Unione Europea, e anche in materia di Mercato Interno (riguardante la mobilità dei fattori di produzione) e di coesione (con particolare riferimento alle politiche industriali).

La politica industriale dell'UE

La CECA (Comunità Europea del Carbone ed Acciaio), realizzata con l'entrata in vigore dell'apposito Trattato il 23 luglio 1952, fu il primo esempio di intervento a carattere settoriale che nel dopoguerra esercitò un impatto fondamentale a livello economico e politico in Europa.

Il contributo della politica della CECA, che si avvaleva di Istituzioni autonome per la *governance* delle sue competenze, doveva rispondere al rilevante calo della domanda di carbone e di acciaio registrato a seguito dei disastri prodotti dalla guerra in Europa. Tale politica rappresenta ancora oggi un "modello" di intervento per l'efficacia del funzionamento, sostenuto da una collaborazione rafforzata tra Paesi con problemi e destini comuni.

Oggi la politica industriale dell'Unione Europea trova il suo fondamento nell'articolo 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, secondo cui "L'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione". La strada che ha condotto a tale formulazione, a partire dal Trattato di Roma del 1957, è stata lunga e non priva di difficoltà, segnata da programmi diversi, inizialmente implementati e successivamente abbandonati perché rivelatisi inadeguati o inefficaci a fronteggiare i diversi cicli economici.

Nel corso di tutti gli anni '60 e fino alla prima metà degli anni '70, con l'avvio e l'implementazione della politica agricola comune europea (finalizzata a un controllo comune delle produzioni alimentari), la politica industriale si è posta tra i principali obiettivi da conseguire in via prioritaria la garanzia della concorrenza nel Mercato Comune in via di costituzione. Per effetto della crisi economica degli anni '70, nei decenni successivi si riscontra (paradossalmente!) una limitazione a politiche volte a favorire la creazione di intese tra le diverse imprese europee e/o a sostenere la ristrutturazione di alcuni settori industriali per affrontare il problema della sovrapproduzione a fronte del calo della domanda.

L'Anno Europeo per l'artigianato, promosso nel 1983 dalla Commissione Europea, costituisce forse il primo embrione di una politica europea per le imprese di minore

dimensione, che sono caratterizzate da proprie specificità professionali, storico – culturali e territoriali. Da questo momento in poi l'intervento si è articolato in una forma forse più esplicita fino a diventare una vera e propria politica, con i relativi programmi europei, per le micro, piccole e medie imprese. A loro favore si muovono anche le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, presentando proprie proposte per lo sviluppo economico e l'occupazione. In tale contesto, tra le organizzazioni maggiormente rappresentative delle PMI (Piccole e Medie Imprese) in ambito non-agricolo, la CNA (Confederazione dell'Artigianato e delle Piccole e Medie Imprese) si è molto adoperata per favorire strumenti di rappresentanza autonoma europea (EMSU, Europmi e oggi UEA-PME) in grado di occuparsi anche di normazione tecnica (con la promozione dell'organismo europeo oggi denominato, "Small Business Standard) e di comunicazione e sostegno delle imprese associate per quanto riguarda l'accesso alle opportunità loro offerte dal Mercato Interno e la partecipazione diretta al complesso processo decisionale comunitario.

E' soltanto del 16 novembre 1990 la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo che reca il titolo *La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale*, documento che ridefinisce la visione dell'intervento pubblico. Vi si afferma che la Comunità Europea deve creare un clima imprenditoriale più favorevole attraverso l'identificazione di "catalizzatori" di adeguamento strutturale" e di "acceleratori" del funzionamento del mercato, identificati, per citarne alcuni, nella ricerca, nello sviluppo tecnologico e nella formazione delle risorse umane. Questo è l'atto di nascita dei programmi che poi, a partire dal trattato di Maastricht e dal già citato Trattato sul Funzionamento dell'Unione, verranno inclusi nelle politiche dell'Unione, tenuto conto che il citato Trattato di Maastricht prevede che "La Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria europea.

Nel giugno del 2000 viene creata la Carta delle PMI dal Consiglio dell'Unione svoltosi a S.Maria da Feira, dove vengono stabilite un insieme di azioni a favore delle PMI. Alla Commissione viene affidato il compito di controllare i risultati conseguiti, con specifico riferimento a¹: formazione all'imprenditorialità, avviamento meno costoso e più veloce, migliore legislazione e regolamentazione e rappresentanza più efficace degli interessi delle piccole e medie imprese.

Dal 2000 in poi, è un susseguirsi di programmi e strategie. Secondo la cosiddetta Strategia di Lisbona, lanciata dal Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona, l'UE deve "diventare entro il 2010" l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Seguono varie rideterminazioni di tale strategia fino al suo abbandono nel 2010, a seguito dell'accertamento, nel 2005, che gli obiettivi fissati nel 2000 sono risultati ben lungi dall'essere stati raggiunti e anche a seguito della crisi finanziaria del 2008 e alle implicazioni economiche ed occupazionali che hanno riguardato l'intera area europea.

Con la Comunicazione nel giugno del 2008, la Commissione Europea introduce lo "Small Business Act" per l'Europa (SBA)², che conferisce un "approccio politico globale" allo spirito

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:n26002&from=IT>

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>

imprenditoriale, ed invita le Istituzioni (a tutti i livelli) a “pensare anzitutto in piccolo” nei processi decisionali (dalla formulazione delle norme al pubblico servizio) e a sostenere le PMI, nell'affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo.

Lo SBA, per la prima volta, propone un quadro politico articolato e introduce dieci principi per guidare la formulazione e l'attuazione delle politiche sia a livello UE che degli Stati membri, così che sia possibile dare vita a un contesto in cui gli imprenditori e le imprese familiari possano prosperare, formulare regole per “Pensare anzitutto in piccolo”, e le stesse siano incoraggiate e sostenute e possano beneficiare della crescita dei mercati.

Dopo una serie di comunicazioni tra il 2012 e il 2014³, volte a contrastare il declino industriale e incrementare il contributo al PIL da parte dell'industria manifatturiera, la Commissione ha infine adottato il *Piano di Azione Imprenditorialità 2020*.⁴ Questo piano propone una serie di misure per sviluppare l'istruzione e la formazione all'imprenditorialità, per creare un contesto favorevole alla crescita delle PMI e per diffondere nuovi modelli culturali e di comunicazione sul ruolo degli imprenditori.

La strategia Europa 2020 mira a una crescita che sia: intelligente, grazie a investimenti più efficaci nell'istruzione, la ricerca e l'innovazione; sostenibile, grazie alla decisa scelta a favore di un'economia a basse emissioni di CO₂; solidale, ossia focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà. La strategia è imperniata su cinque ambiziosi obiettivi riguardanti l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, la riduzione della povertà e i cambiamenti climatici/l'energia.⁵

Secondo la Commissione la chiave della ripresa economica va cercata in ultima analisi in tre fattori: competitività industriale, innovazione e imprenditorialità. Di fronte alla globalizzazione e all'intensificarsi della concorrenza dei paesi emergenti, la prosperità a lungo termine dell'Europa dipenderà dalla forza della sua base industriale più che dal settore dei servizi e da quello bancario. Per quanto riguarda le piccole e medie imprese (che nella UE sono 23 milioni, rappresentano il 99% delle imprese europee e offrono il 67% dei posti di lavoro) la politica comunitaria è volta a rendere loro più agevole l'accesso ai finanziamenti e ai mercati.

Nell'UE è sentita anche la necessità di una certa armonizzazione della normativa per chi arriva a motivo di investimento, semplificando le procedure. Attualmente sono notevoli le differenze tra i vari Stati membri per quando riguarda i requisiti richiesti, la maturazione di una esperienza previa, la conoscenza della lingua locale e la disponibilità di una somma di una certa importanza. Ad esempio, è richiesta una somma minima di capitale da investire in Irlanda (300mila), Germania (250mila euro), Grecia (60mila euro) e Regno Unito (200mila sterline), oppure il possesso di garanzie finanziarie sul proprio patrimonio, come avviene nel caso del Portogallo e della Repubblica Ceca. In alcuni casi è richiesto anche di garantire la

³ Comunicazione del 10 ottobre 2012 COM(2012) 0582 dal titolo «Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica - Aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale» e (COM(2014) 0014) «Per una rinascita industriale europea»,

⁴ CE, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'Azione Imprenditorialità 2020, COM (2012) 795 final, Bruxelles, 2013. Cfr. *infra* pp. 92-100.

⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_it.htm.

creazione ex novo o il mantenimento di un certo numero di posti di lavoro. Per esempio, in Francia l'assenza del requisito di comprovare la disponibilità di un certo capitale è compensata dall'obbligo di creare 50 nuovi posti di lavoro. Nel 2017 anche l'Italia ha previsto un apposito permesso di soggiorno per investitori, subordinato a determinate condizioni.

L'imprenditoria immigrata nell'Ue

Il dibattito in atto, a livello europeo, ha messo in luce la necessità di assumere più compiutamente a livello europeo gli oneri e le responsabilità di una politica migratoria più efficace, che vada estesa anche agli imprenditori immigrati.

Già il "Programma di Stoccolma" (2010/C 115/01)⁶ ha rivolto un invito agli Stati Membri a facilitare l'ingresso degli imprenditori. Tuttavia, è stato l'*Action Plan* "Imprenditoria 2020" (COM(2012) 795 final)⁷ a sollecitare gli Stati membri, in considerazione del contributo chiave che può provenire dall'imprenditoria immigrata, a rimuovere gli ostacoli legali che intralciano l'avvio di iniziative imprenditoriali da parte di cittadini provenienti da Paesi terzi.

Con tale piano la Commissione Europea ha collocato per la prima volta l'imprenditorialità degli immigrati nell'ambito di questi orizzonti più ampi e li ha considerati importanti per il futuro del continente, anche se attualmente sono ridotte le dimensioni quantitative della loro presenza. Per sostenere l'imprenditoria immigrata la Commissione ha individuato alcune linee di intervento specifiche, che consistono segnatamente nel proporre iniziative per attirare imprenditori dall'estero, nel pensare a una legislazione in grado di rimuovere gli ostacoli giuridici allo stabilimento delle imprese e nel rilasciare agli imprenditori migranti qualificati un permesso stabile.

Anche l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi⁸ ha ribadito il ruolo dei migranti imprenditori, sottolineando che "occorre rafforzare l'importante ruolo imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e capacità innovativa".

Tra le misure concrete promosse dalla Commissione Europea due meritano una particolare menzione.

La prima riguarda il recente varo del primo portale pan-europeo dedicato al mondo imprenditoriale dei migranti (www.eu-imminent.com), finanziato tramite il progetto "Leonardo da Vinci" dell'UE. Il portale offre corsi di formazione on line e notizie utili per aspiranti imprenditori che risiedono lontano dal proprio Paese di origine, oltre a fornire anche informazioni aggiornate relative all'avvio di attività lavorative in Germania, Romania, Polonia, Regno Unito e Irlanda.

La seconda è rappresentata dal programma Erasmus per i giovani imprenditori, nato nel 2009 per favorire la mobilità dei giovani imprenditori che vogliono aprire un'impresa o l'hanno già avviata da non più di tre anni. In attuazione di questo programma sono stati finora 6.048 gli imprenditori iscritti nel *database* del programma, di cui la maggioranza costituita da italiani (ben 1.403). 3.200 sono stati i giovani neo-imprenditori partiti grazie a queste borse Erasmus (di cui 517 italiani, contro solo 538 britannici) e 1.636 sono stati gli scambi

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:IT:PDF>.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:IT:PDF>. Cfr. *infra*, pp. ...

⁸ COM(2011) 455 final e SEC(2011) 957 final.

effettivi realizzati, che hanno permesso di creare o ulteriormente sviluppare 3.221 imprese. Le destinazioni più richieste finora sono state il Regno Unito, la Germania, la Spagna e l'Italia, mentre i settori più ricercati negli scambi sono stati la pubblicità e i servizi di promozione (14%), seguiti dall'Ict (9%).

Statistiche sull'imprenditoria immigrata

I dati statistici disponibili sull'imprenditoria e sul lavoro autonomo si desumono negli archivi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e dell'Eurostat (tramite la *Labour Force Survey* (LFS)), entrambi aggiornati annualmente.

Secondo i dati della *Labour Force Survey*, nel 2015 sono circa 32,6 milioni gli imprenditori e i lavoratori autonomi (autoctoni e immigrati) attivi nell'Ue-28 e rappresentano 1 ogni 7 occupati.

A livello di UE-28, un imprenditore ogni sei vive in Italia, che con 5,1 milioni guida l'apposita graduatoria, seguita da Germania (4,1 milioni) e Regno Unito (4,5 milioni).

Gli imprenditori immigrati nell'Ue-28, per più della metà sono costituiti da migranti (intra) comunitari e da circa un milione di cittadini non comunitari. Su un totale complessivo di due milioni, in un quarto dei casi si tratta di datori di lavoro e per la restante parte di lavoratori in proprio. Dai dati del 2013 risulta che a guidare la graduatoria è la Germania (461mila imprenditori immigrati), seguita da Regno Unito (423mila), Spagna (292mila) e, quindi, Italia (284mila, un dato visibilmente sottostimato a fronte delle 498.080 imprese controllate da soggetti nati all'estero iscritte nelle Camere di Commercio italiane alla fine del 2013).

Mediamente nei Paesi OCSE circa il 13% della forza lavoro immigrata (con questo termine si intendono i lavoratori nati all'estero) è rappresentata da lavoratori autonomi, con un'incidenza appena superiore rispetto a quella degli autoctoni. Significative sono, invece, le variazioni tra diversi Paesi e settori. Ad esempio, mentre in molti Stati Membri, come in Germania, Svezia e Finlandia, non si registra una differenza significativa tra autoctoni e nati all'estero, nei Paesi dell'Europa centro-orientale, come Polonia e Rep. Ceca, il tasso di imprenditorialità risulta significativamente più alto e nei Paesi del Mediterraneo avviene il contrario (è questo il caso dell'Italia, ma anche di Grecia, Portogallo e Spagna).

Riflessioni conclusive

Nonostante i segnali positivi, ancora molto resta da fare. Se è vero che l'imprenditoria immigrata è stata riconosciuta come un'opportunità di crescita economica nell'ambito della "Strategia Europa 2020", seppure tra i cosiddetti "nuovi orizzonti", resta esclusa dalla "Strategia Europea per l'Impiego", che invece riconosce il lavoro subordinato come volano per l'inserimento degli immigrati. In prospettiva, è indispensabile insistere, come sta già facendo recentemente il Comitato Economico e Sociale Europeo (nella elaborazione del *Rapporto sull'efficacia delle Politiche PMI dell'Unione Europea*, INT 787) in un autentico rilancio delle Politiche di impresa in un approccio coordinato con le politiche per l'imprenditorialità, utilizzando tutti gli strumenti atti a favorire l'armonizzazione e semplificazione delle procedure, lo scambio di buone prassi, la promozione di programmi di supporto.

La convocazione di una Assise Europea, dedicata in modo specifico alle tematiche dell'imprenditoria immigrata, potrebbe essere l'occasione per dotarsi di un metodo per

misurare i progressi e le criticità di queste politiche europee e per procedere a un'analisi sistemica e non soltanto "aneddotica" di un fenomeno le cui proporzioni non devono più sfuggire, considerata la sua rilevanza.

UE-28. Lavoratori autonomi (15-74 anni): comunitari, non comunitari e autoctoni (2015)

Dati in migliaia*

Paesi	Cittadini UE	Cittadini non UE	Stranieri	Autoctoni	Autoctoni + stranieri	% stranieri su tot. str.
Belgio	60,2	13,5	73,7	569,3	643,0	3,5
Bulgaria	-	-	-	343,3	344,1	-
Rep. Ceca	7,4	24,1	31,5	807,9	839,7	1,5
Danimarca	9,3	9,6	18,9	210,9	229,8	0,9
Germania	261,6	184,5	446,1	3.651,3	4.097,5	21,4
Estonia	-	6,8	7,3	51,7	59,1	0,4
Irlanda	20,6	9,5	30,1	284,2	314,3	1,4
Grecia	4,5	20,7	25,2	1.073,9	1.099,2	1,2
Spagna	137,5	165,6	303,1	2.677,4	2.980,5	14,6
Francia	85,7	84,0	169,7	2.772,6	2.942,9	8,2
Croazia	-	-	-	214,2	215,1	-
Italia	84,8	197,0	281,8	4.828,0	5.109,7	13,5
Cipro	3,8	2,3	6,1	42,1	48,2	0,3
Lettonia	-	11,1	11,7	93,9	105,6	0,6
Lituania	-	-	-	146,0	147,5	-
Lussemburgo	10,1	0,9	11,0	11,8	22,8	0,5
Ungheria	-	-	3,2	442,2	445,3	0,2
Malta	0,7	0,6	1,3	24,4	25,7	0,1
Paesi Bassi	30,0	20,0	50,1	1.277,2	1.338,3	2,4
Austria	34,4	14,5	48,9	419,2	468,2	2,3
Polonia	5,4	9,6	15,1	2.909,5	2.924,6	0,7
Portogallo	6,3	9,8	16,1	735,0	751,1	0,8
Romania	-	-	-	1.655,3	1.656,6	-
Slovenia	-	2,3	2,7	110,1	112,8	0,1
Slovacchia	-	-	2,2	361,1	363,3	0,1
Finlandia	5,1	4,6	9,6	325,3	335,1	0,5
Svezia	17,4	9,6	27,0	456,9	484,1	1,3
Regno Unito	308,9	175,9	484,8	3.999,4	4.484,7	23,3
UE 28	1.100,1	981,5	2.081,6	30.494,5	32.589,0	100,0

* il totale non corrisponde alla somma dei parziali a causa dell'arrotondamento in migliaia

FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Eurostat

La mobilità studentesca e la politica culturale nell'Unione

di Vittorio Lannutti e Gabriele Sospiro, *European Centre for Economic and Policy Analysis and Affairs (Ecepa)*

L'evoluzione storica del tema mobilità studentesca nell'UE

Negli Stati Uniti e nell'Europa occidentale il numero degli studenti universitari è aumentato tra le cinque e le dieci volte nella seconda metà del ventesimo secolo, tendenza tuttora in corso, anche se recentemente si sono verificate situazioni di arresto o addirittura di diminuzione di matricole universitarie. Questo cambiamento importante in un tempo relativamente breve si è innescato grazie alle seguenti dinamiche socio-economiche: l'industrializzazione, la diminuzione della popolazione agricola, lo sviluppo del settore dei servizi, la complessificazione delle organizzazioni e della burocrazia, la diffusione di offerta di formazione primaria e secondaria e la cosiddetta "economia della conoscenza"¹.

L'aumento degli studenti universitari è stato il principale incentivo alla nascita del programma Erasmus, di cui quest'anno ricorre il trentennale. Nato ufficialmente il 17 giugno 1987, dopo una serie di scambi pilota effettuati dal 1981 al 1986, il programma Erasmus offriva e offre agli studenti universitari dei Paesi europei coinvolti la possibilità di trascorrere un periodo di studio in un ateneo di un Paese diverso da quello dove si sono immatricolati, per un periodo di 3 - 12 mesi. Il primo anno furono 3.244 gli studenti universitari degli 11 Stati aderenti che partirono per trascorrere un periodo di studio all'estero. Il nome di questo programma ha un doppio significato perché se prende il nome da Erasmo da Rotterdam (1466-1536), è anche un acronimo: European region action scheme for the mobility of university students. Il programma Erasmus, inoltre, ha risentito positivamente dello spirito inclusivo dell'UE², perché ha allargato i suoi confini arrivando a includere fra i suoi partner anche Paesi non comunitari.

L'UE ritiene la mobilità degli studenti è fortemente valido aiuto per i giovani affinché conoscano e comprendano il mondo in cui vivono e si avvicinino alle altre culture. Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000), infatti, venne richiesto alle istituzioni educative di sviluppare una "conoscenza più competitiva e dinamica".

In tre decenni, su 70 milioni di studenti universitari, sono stati in circa 4 milioni (di cui 843.000 italiani) ad usufruire di questo programma, una quota modesta, ma significativa. Uno degli esiti più importanti dell'Erasmus è il fatto che studenti e atenei sono stati indotti a comparare i propri percorsi di studio e ad adottare misure per rendere confrontabili gli insegnamenti e gli esiti, come l'ECTS (European Credit Transfer System), oggi seguito quasi ovunque.

¹ A. Cavalli A. Marinelli, *La società europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

² U. Beck, *L'Europa cosmopolita. Realtà e utopia*, in «Mondi Migranti», 2, 2009, pp. 7 - 22.

L'Erasmus dal 1987 è uno dei programmi più importanti dell'UE, dato che è stato lo strumento più efficace per divulgare l'idea e la necessità di una comunità europea unica. Ma quali sono stati i passaggi per giungere a questi risultati?

L'evoluzione storica della mobilità studentesca e della politica culturale dell'UE non è stata priva di ostacoli. Prima della nascita dell'Erasmus, tra il 1976 e il 1980, la Danimarca e la Francia impedirono al Consiglio dei ministri dell'Istruzione di riunirsi, ma il continuo supporto del Parlamento Europeo permise lo sviluppo di programmi congiunti di studio. Nel 1984 furono investiti per la mobilità studentesca circa 2 milioni di Ecu³. Nel 1985 il Consiglio europeo varò il Comett (Community action programme in Education and Training for Technology, 1986-89), incentrato sulla cooperazione tra università e industria e volto a favorire il collocamento transnazionale degli studenti nelle imprese per un apprendistato avanzato nelle nuove tecnologie⁴. Tuttavia, la Commissione Europea cambiò strategia, perché preferiva puntare sulla formazione, prendendo in considerazione lo specifico articolo (128) del Trattato di Roma. Questa situazione favorì la nascita della prima forma dell'Erasmus. Il 12 dicembre 1985 la Commissione adottò una risoluzione per l'istituzione di un nuovo programma, l'EuRoPean Action Scheme for the Mobility of University Students (Erasmus), che coprisse il periodo 1987 - 1989; il budget richiesto era di 175 milioni di Ecu, 30 volte superiore al budget totale che nel 1984 era stato destinato all'intero ambito della cooperazione europea nell'istruzione superiore.

Uno dei pilastri fondanti l'Erasmus era di incrementare le competenze dei beneficiari e quindi accrescere la loro possibilità di trovare lavoro. Infatti, i maggiori intenti del programma erano di supportare:

- la mobilità transnazionale degli studenti e degli insegnanti,
- il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio all'interno della Comunità Europea attraverso il sistema europeo di trasferimento dei crediti (ECTS).

Questo secondo aspetto innescò una polemica, perché alcuni paesi videro una privazione della loro sovranità nella decentralizzazione del riconoscimento dei titoli accademici. La questione fu risolta nel dicembre 1986 da Manuel Marin vicepresidente della Commissione Europea, che ritirò la proposta della Commissione e l'anno dopo, l'Erasmus fu adottato, ma con un budget ridotto a 85 milioni di Ecu.

Nel 1995 l'UE si occupò di istruzione scolastica con il programma Comenius, incentrato sulla dimensione europea dell'istruzione e sullo sviluppo della formazione degli insegnanti attraverso la mobilità transnazionale e la cooperazione diretta tra scuole su temi di comune interesse. Il programma Comenius⁵ riguardava la mobilità degli studenti frequentanti gli ultimi anni dei cicli secondari in istituti impegnati in partenariati scolastici internazionali, con alunni e insegnanti disposti a collaborare per produrre e utilizzare materiale di discipline diverse, come storia, ambiente o musica.

³ *European currency unit*: unità di conto (o moneta fittizia), istituita nel marzo del 1979 nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME), la cui struttura era definita come paniere composto da importi determinati di ciascuna valuta comunitaria, ponderati in funzione dell'importanza relativa delle economie nazionali, in termini di Pil e di commercio intracomunitario. Cfr. <http://www.treccani.it/enciclopedia/ecu/>

⁴ N. D'Amico, *Storia della formazione professionale in Italia. Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, Franco Angeli, Milano, 2015.

⁵ Dal 2014 è compreso all'interno dell'Erasmus+.

Collegati a Comenius sono *ePartnership*, il gemellaggio informatico tra scuole e *eTwinning* portale utilizzato da insegnanti e allievi per la 'mobilità virtuale' e per svolgere insieme attività su progetti pedagogici di interesse comune.

Il 2014, con l'inizio del settennio in corso (2014-2020), il programma Erasmus ha subito un cambiamento importante, perché ha inglobato il Lifelong learning programme (LLL), il programma di apprendimento permanente dell'UE fino al 2013, e ha acquisito la denominazione di Erasmus+. L'LLL dal settennio 2007-2013 aveva raggruppato, oltre allo stesso Erasmus, altri programmi: Comenius, Leonardo da Vinci⁶, Grundtvig⁷ e Jean Monnet⁸.

Erasmus+ ha il compito di aumentare l'innovazione e di migliorare l'inclusione sociale, considerato un fattore essenziale nella prevenzione della radicalizzazione e il terrorismo. Gli altri suoi obiettivi sono: la crescita, l'occupazione, l'equità, l'inclusione sociale, la lotta alla disoccupazione, soprattutto giovanile, la promozione dei valori europei comuni, lo sviluppo della dimensione europea dello sport. È un grande sistema didattico e formativo largamente inclusivo, perché unisce agli studenti i docenti, i volontari di associazioni, i tirocinanti, gli sportivi, i formatori, i membri di organizzazioni e associazioni che partecipano ai bandi di questo programma. L'UE ritiene l'Erasmus+ strategico per favorire la trasmissione di competenze spendibili sul mercato del lavoro ai giovani, proprio in questa fase caratterizzata dai tassi di disoccupazione giovanile preoccupanti perché elevati; infatti, per il settennio 2014-2020 i fondi messi a disposizione sono 14.774 miliardi di euro e per il solo 2017 sono stati stanziati 2.499 miliardi di euro.

L'impatto della mobilità studentesca

I finanziamenti dell'Erasmus+ crescono ogni anno parallelamente alle richieste di partecipazione. Nel biennio 2012-2013 gli studenti e i tirocinanti che vi hanno preso parte sono stati 267.500, diventati 291.400 nel biennio 2014-2015, e nel biennio 2017-2018 secondo le stime saranno 347.100. Gli ultimi dati disponibili, riguardanti il 2015, rivelano che il totale delle partenze ha raggiunto le 678.000 unità, inviate da 69.000 organizzazioni di tutto il mondo, per partecipare a 19.600 progetti. L'età media dei partecipanti è di 24,5 anni e il 61% è costituito da donne. Il tempo medio di permanenza all'estero è di 5,3 mesi e il valore medio delle borse di studio destinate a ogni studente è pari a 281 euro mensili.

Il programma Erasmus ha avuto in 30 anni un progressivo aumento dei partecipanti, infatti, oggi il loro numero è oltre cento volte quello del 1987. Il principale fattore che ha favorito questo incremento è stato l'aumento dei Paesi coinvolti: dagli 11 del primo anno si è giunti ai 33 attuali, di cui 28 membri UE e 5 non UE, ma si arriva a un centinaio se si considerano gli altri Stati ammessi a diverso titolo a sviluppare alcune parti del programma. Il programma sostiene anche gli Stati membri nell'inclusione dei rifugiati nei

⁶ Creato per fornire formazione continua nell'acquisizione e utilizzo di conoscenze, competenze e qualifiche per facilitare lo sviluppo personale, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro europeo, sostenere il miglioramento della qualità e dell'innovazione nei sistemi, negli istituti e nelle prassi di istruzione e formazione professionale.

⁷ Nato per soddisfare esigenze didattiche e di apprendimento degli adulti e degli istituti e delle organizzazioni preposti a questo tipo di istruzione.

⁸ Creato per promuovere l'eccellenza dell'insegnamento e della ricerca universitari e a favorire il dialogo tra il mondo accademico e i responsabili politici, per migliorare la *governance* delle politiche dell'UE.

campi dell'istruzione e della formazione, estendendo la partecipazione gratuita a circa 100.000 rifugiati nei bandi 2016, 2017 e 2018.

Il paese più ambito è la Spagna, che nel biennio 2014-2015 ha accolto 42.537 partecipanti stranieri. Seguono Germania (32.871), Regno Unito (30.183), Francia (29.558) e Italia (21.564). Per quanto riguarda le partenze (sempre nel 2014-2015) le cose cambiano, in quanto il Paese che invia più studenti è la Francia con 39.985 partenze, seguita da Germania (39.719), Spagna (36.842) e Italia (31.051).

Secondo uno studio della Commissione europea del 2016 ("Erasmus impact study: regional analysis"), tanti sono gli effetti positivi di questo programma: riduzione del rischio di disoccupazione; apertura degli orizzonti lavorativi e culturali degli individui. Chi partecipa al programma Erasmus, nelle sue varie sfaccettature, rafforza il proprio "sentimento europeo" e ha più possibilità di lavorare in ambito internazionale.

Gli studenti spagnoli, portoghesi, greci e italiani hanno ottimizzato l'esperienza Erasmus. Rispetto ai loro connazionali che non accedono a questo programma, infatti, hanno il 56% in meno di probabilità di essere disoccupati a 5 o 10 anni dalla laurea. Gli studenti Erasmus degli altri paesi rischiano meno la disoccupazione dei propri coetanei connazionali, ma l'impatto è minore (-14%). Circa la metà dei tirocinanti Erasmus dell'Europa meridionale ha la possibilità di venire assunta dalle imprese che li ospitano all'estero, mentre di quelli dell'Europa centrale e settentrionale hanno la possibilità di essere assunti uno su tre. Evidentemente gli alti tassi di disoccupazione dell'Europa del sud rende questi studenti molto dinamici e adattabili alle varie situazioni. Con questa visione concordano gli imprenditori europei, di cui il 93% conferma l'importanza strategica delle esperienze acquisite grazie alla mobilità internazionale. E il dato cresce al 98% se si restringe lo sguardo alle imprese del nord Europa.

Anche il Comenius ha avuto un impatto positivo sui beneficiari. Secondo quanto emerso in un report della Commissione Europea (2013) coordinatori, partner, formatori e studenti sono rimasti entusiasti della partecipazione attiva a questo programma per l'acquisizione di nuove competenze e al rafforzamento di quelle possedute: competenze linguistiche, informatiche, interpersonali, gestionali e organizzative. Gli insegnanti hanno sottolineato che grazie al Comenius sono riusciti a trovare delle strategie efficaci per interessare gli studenti ad apprendere e sviluppare nuove competenze. Dall'altro lato gli stessi insegnanti hanno appreso molto da questa esperienza, che è servita a migliorare il loro modo di insegnare, inoltre, come tutti i programmi comunitari ha contribuito a condividere i valori europei.

Evoluzione della normativa mobilità studentesca e la politica culturale nell'UE

Come è emerso da due interviste rilasciate da due funzionari della Direzione generale "Educazione e Cultura" della Commissione Europea⁹, l'evoluzione della normativa del tema in oggetto è complessivamente in linea con i Trattati, che ne delimitano l'ambito nel quale possono legiferare e hanno legiferato nel corso di questi trent'anni.

⁹ Chi scrive ha avuto modo di effettuare due lunghe interviste a Vanessa Debais Sainton funzionaria dell'Unità che si occupa del Programma Erasmus + e a Walter Zampieri del Servizio che gestisce le Politiche Culturali. Le interviste sono state realizzate venerdì 3 febbraio 2017.

Come spiegato nel primo paragrafo, il programma Erasmus nasce con la Decisione del Consiglio del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti¹⁰ e ne forma la base giuridica congiuntamente al Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea del 1957 e la Decisione del Consiglio del 1963. Il programma è ambizioso e sebbene enunci principi e obiettivi piuttosto vaghi rappresenterà un'occasione essenziale per l'integrazione degli studenti europei. Nella Decisione del Consiglio vengono presentati i 5 obiettivi del Programma tra i quali occorre senz'altro menzionare la necessità di conseguire un notevole aumento degli studenti universitari (art. 1, par. 2), che effettuino un periodo di studi integrato in un altro Stato membro, affinché la Comunità possa disporre di un adeguato gruppo di persone aventi esperienza diretta della vita economica e sociale di altri Stati membri, ed assicurare pari opportunità a ragazze e ragazzi beneficiari di tale mobilità.

Il Regolamento del 2013 dà luogo ad un passaggio rilevante e strategico per il programma sia perché ne aumenta considerevolmente la dotazione finanziaria, sia perché gli offre la circostanza di avere un impianto più strutturato, più articolato e più robusto.

L'obiettivo generale del programma è finalizzato al raggiungimento:

a) degli obiettivi della strategia Europa 2020, compreso l'obiettivo principale in materia di istruzione;

b) degli obiettivi del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET2020"), compresi i corrispondenti parametri di riferimento;

c) dello sviluppo sostenibile dei paesi partner nel settore dell'istruzione superiore;

d) degli obiettivi generali del quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018);

e) dell'obiettivo dello sviluppo della dimensione europea dello sport, in particolare lo sport di base, conformemente al piano di lavoro dell'UE per lo sport; nonché

f) della promozione dei valori europei a norma dell'articolo 2 del trattato sull'Ue.

Infine, i vari capi che costituiscono il Regolamento assumono in sé, ampliandoli, i programmi preesistenti cercando di fornire un quadro unico al programma di mobilità europea e, sebbene con alcuni limiti e problematiche che verranno viste più avanti, il nuovo programma sembra rispondere in modo più puntuale ed efficiente alle esigenze di integrazione regionale attraverso la mobilità dei cittadini europei.

Per quanto attiene alla dimensione della politica culturale europea, essa viene generalmente considerata motore di sviluppo economico, in grado di far crescere l'Europa e di essere al tempo stesso, un efficace strumento per promuovere l'integrazione europea e sostenerne la diversità culturale.

Le prime basi normative relative alle politiche culturali le rinveniamo già nella "direttiva televisione senza frontiere" del 1989, che crea un quadro giuridico di riferimento per la libera circolazione dei contenuti audiovisivi europei nell'Ue. Nell'art. 87 del Trattato di Maastricht firmato nel 1992 è presente la base giuridica che permette all'Europa di supportare finanziariamente gli Stati europei in materia di cultura.

Ad oggi la base normativa delle politiche culturali si può rintracciare nell'art. 151

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31987D0327&from=IT>

del TFUE, nei limiti delle competenze dell'UE, ciò vuol dire che la cultura è, e resterà, fondamentalmente una prerogativa degli Stati membri e in alcuni paesi la materia è in larga misura trattata a livello regionale, se non addirittura locale. L'UE quindi non armonizza le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, ma elabora strumenti per supportare e promuovere la cultura. Il ruolo dell'UE in questo ambito è complementare e di sostegno, ma non sostitutivo rispetto a quello degli Stati membri.

Uno snodo giuridicamente rilevante è la Comunicazione del 2007 (242) che getta le basi per la costruzione della prima "Agenda Europea per la Cultura" costituita da tre obiettivi: promozione della diversità e del dialogo interculturale; promozione della cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione; promozione della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali.

Dopo questa prima comunicazione, due Piani di lavoro per la cultura plasmano le politiche del settore. Il Piano 2008-2010 è il primo piano di lavoro triennale adottato nell'ambito dell'Agenda europea per la cultura e definisce per il periodo le iniziative da attuare nel campo della cultura a livello nazionale e comunitario. Qui l'attenzione è posta sulla mobilità degli artisti, sull'accesso alla cultura, sull'elaborazione di statistiche nel settore della cultura, sulla promozione delle industrie culturali e creative e sull'attuazione della convenzione Unesco sulle espressioni culturali.

Il secondo Piano di lavoro, 2011-2014, indica le sei priorità da tenere in considerazione: la diversità culturale e il dialogo interculturale, le industrie culturali e creative, le competenze e la mobilità, il patrimonio culturale, la cultura nelle relazioni esterne e le statistiche nel settore della cultura.

Una nuova Comunicazione del 2012 (537) ha l'obiettivo di valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE e contiene delle linee guida da seguire affinché la cultura sia un settore capace di far crescere l'UE.

Nel 2014, una terza Comunicazione (477) contiene raccomandazioni volte a rivalutare il patrimonio culturale e la sua gestione, in quanto secondo l'UE "Come accade per altri beni, può essere vulnerabile allo sfruttamento eccessivo e alle carenze di finanziamento".

Due strumenti finanziari contribuiscono ad implementare tanto l'Agenda quanto i Piani di lavoro. Il primo strumento finanziario è il Programma Media e Cultura. Si tratta del precedente programma (2007-2013), che con un budget di 755 milioni di euro si proponeva di rafforzare il settore audiovisivo, aumentare la circolazione dei prodotti audiovisivi nell'UE e all'esterno, rafforzare la competizione e facilitare l'accesso a finanziamenti per promuovere l'uso di tecnologie digitali. Questo programma è riuscito a supportare attività, progetti e iniziative riguardanti il mondo audiovisivo.

Il secondo è Europa Creativa, programma che abbraccia l'attuale programmazione finanziaria (2014-2020) e sostiene i settori della cultura e degli audiovisivi con un bilancio di 1,46 miliardi di euro (il 9% in più rispetto ai suoi predecessori). I due terzi di tale budget sono riservati al cinema, mentre altri 121 milioni sono riservati ad un Fondo di garanzia che dovrebbe aiutare gli operatori culturali ad ottenere prestiti bancari (si calcola che questi 120 milioni di euro dovrebbero generare 700 milioni di prestiti). Tale Fondo è stato lanciato a giugno 2016.

Europa Creativa è stato ideato dalla Commissione per rispondere a due obiettivi generali: proteggere, sviluppare e promuovere la diversità culturale e linguistica europea; rafforzare la competitività dei settori culturali e creativi europei, al fine di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Gli obiettivi specifici sono: sostenere la capacità dei settori culturali e creativi europei di operare a livello transnazionale e internazionale; promuovere la circolazione internazionale delle opere culturali e creative e la mobilità transnazionale degli operatori; rafforzare in modo sostenibile la capacità finanziaria delle Pmi e delle organizzazioni del settore culturale e creativo; sostenere la cooperazione politica transnazionale per favorire lo sviluppo di politiche, l'innovazione, la creatività, lo sviluppo del pubblico, nuovi modelli imprenditoriali e di gestione.

Un nuovo Piano di lavoro per la cultura (2015-2018) si focalizza su quattro punti: cultura accessibile a tutti; protezione e promozione del patrimonio culturale; economia creativa e innovazione; promozione della diversità culturale, della cultura nelle relazioni esterne dell'UE e della mobilità.

In particolare, il piano pone un certo accento sul dialogo interculturale, distinto da quello sulla multiculturalità, perché se quest'ultima tende a tutelare le culture distinte, il primo tenta di creare collegamenti tra culture differenti attraverso la ricerca di elementi culturali comuni. Il dialogo interculturale appare fondamentale per promuovere la comprensione reciproca e l'interazione e si è rivelato negli ultimi anni un elemento utile e necessario per evitare conflitti ed emarginazione dei cittadini sulla base della loro appartenenza culturale. Potrebbe rivelarsi ancor più utile e necessario in vista delle crescenti correnti populiste che si stanno attualmente sviluppando in Europa.

Mobilità studentesca e politica culturale nell'UE: problematiche attuali

a) Mobilità studentesca

La ricerca effettuata e le interviste ai funzionari della Commissione evidenziano che i principali problemi rispetto alla mobilità studentesca sono la barriera economica e quella linguistica e le difficoltà amministrative.

Rispetto al problema del supporto economico i fruitori della borsa, in particolare coloro che arrivano da contesti sociali ed economici caratterizzati da forte esclusione, spesso necessitano di un sostegno più consistente. Al riguardo la funzionaria Vanessa Debiais Sainton della Commissione Europea nell'intervista ha sottolineato che l'obiettivo della Commissione europea è di far in modo che all'Erasmus possano partecipare i giovani con possibilità economiche più limitate. Il dilemma, secondo la funzionaria, è scegliere tra allargare il bacino dei partecipanti e fornire un supporto economico di maggiore entità, ma ad un numero minore di giovani.

L'orientamento della Commissione è piuttosto evidente e tende ad essere concepito più come uno contributo che un sostegno economico che copre tutte le spese, considerando che questo è comunque ancorato ai differenti costi della vita dei vari Stati membri.

Per quanto riguarda il problema linguistico la Commissione ha già creato una piattaforma che offre corsi di lingua del paese dove il partecipante andrà a svolgere il suo progetto di mobilità, ma la convinzione è che si possa migliorare. Il Sostegno Linguistico

Online dà la possibilità ai giovani di valutare il proprio bagaglio di competenza linguistica relativo al paese di arrivo dando la possibilità ad alcuni di loro di partecipare ad un corso online per migliorare tale competenza. Il problema è che il sostegno è partito in ritardo rispetto al programma ed è stato disponibile, almeno inizialmente, solo per alcune lingue.

Infine, vi sono i problemi amministrativi dovuti in parte alla stessa Commissione e in parte anche agli altri soggetti coinvolti nella gestione del Programma. Occorre precisare che l'implementazione concreta del Programma è affidata dalle Istituzioni ad una Agenzia esecutiva (EACEA) che provvede a dare seguito operativo alle indicazioni di *policy* della Commissione mentre, dall'altro lato, ci sono le Agenzie nazionali preposte ad attuare il Programma nello Stato membro. Oltre ad implementare il programma a livello nazionale, tali Agenzie hanno la funzione di preparare, bandire, selezionare e gestire amministrativamente i contributi a cui una miriade di organizzazioni accede e a cui, in un secondo momento, il singolo partecipante potrà rivolgersi per ottenere il contributo per recarsi all'estero. È un processo che richiede tempo e, almeno fino ai Programmi precedenti, una buona dose di documenti cartacei da produrre. In parte, tale problema è stato già risolto con l'istituzione di un *Mobility Tool* che rende più pratico e agevole svolgere tale carico amministrativo, tanto è vero che la Commissione è intenzionata a semplificare le pratiche amministrative digitalizzando tutto il processo. Infatti, a giugno verrà lanciata una applicazione online in grado di aiutare ad ogni passo gli studenti Erasmus prima, durante e dopo la mobilità.

b) Politiche culturali

Dal punto di vista delle politiche culturali, il funzionario della Commissione Walter Zampieri ribadisce il problema della dimensione economica per sostenere lo sviluppo della cultura. L'UE sta cercando di risolvere tale problema con il sostegno alle industrie culturali, ma anche agli stessi artisti. Occorre ricordare, che essendo l'UE interessata soprattutto alla diversità culturale, sostiene la circolazione e la promozione della cultura e delle opere culturali piuttosto che la sua produzione. L'UE si propone di affrontare tale difficoltà anche attraverso la sperimentazione e la creazione di piattaforme a livello europeo volte a sostenere l'emersione di nuovi artisti. Tuttavia, resta aperta la questione della scarsa valorizzazione del patrimonio culturale.

Un'ulteriore problematica riguarda la frammentazione della cultura dovuta ai confini nazionali e alle differenze linguistiche, che dovrebbe essere vista come una ricchezza e non come una debolezza. Ricchezza perché è la base di quella diversità culturale che si propone di promuovere l'UE. Debolezza perché non si tratta della cultura di un unico Paese bensì di 28 Paesi. Per tale motivo l'UE si propone di creare uno spazio di condivisione, di promozione e di sperimentazione, uno spazio in cui tutte le voci culturali comunitarie possano essere ascoltate.

L'ultimo problema attiene a quelle correnti nazionaliste e populistiche che stanno riemergendo in alcuni Stati europei che costituiscono la cartina di tornasole dell'insuccesso di quelle politiche promotrici di un dialogo tra le diversità culturale. Insuccesso forse dovuto ad un'azione politica più teorica che pratica della stessa UE.

Programmazione futura rispetto alla mobilità studentesca e la politica culturale nell'UE

Per diminuire la disoccupazione giovanile la Commissione europea ha anche attivato dal 2017 ErasmusPro, un sottoprogramma specifico ed esclusivo per i giovani lavoratori, volto a fornire ai giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni apprendistati di 6-12 mesi. In questo programma saranno coinvolti, oltre ai cittadini europei, anche circa 100.000 giovani rifugiati cui verranno forniti corsi di lingue nel triennio 2017-2020, attraverso il Sostegno Linguistico Online, per esprimere la solidarietà e lo spirito multiculturale. Tibor Navracsics, commissario per l'Istruzione, la cultura e la gioventù, infatti, auspica che "l'Europa in futuro possa sostenere ancor più persone con background diversi". La Commissione stima di poter offrire 50.000 nuovi apprendistati nel triennio. Questo programma affianca Garanzia giovani, il programma avviato nel 2013 per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro degli under 25 attraverso l'offerta di stage, tirocini e primi contratti.

Per quanto invece riguarda il Programma Erasmus plus, alla fine del 2017 si deciderà la nuova strategia. Probabilmente la sua struttura resterà la stessa in quanto ha funzionato ed è stata assai apprezzata. L'intenzione è di migliorare gli strumenti informatici già descritti.

Vi sono poi alcuni obiettivi generici che vanno al di là della futura programmazione post 2020. Qui si fa cenno in particolare al percorso di modernizzazione dell'istruzione superiore. Quattro sono le priorità individuate: tracciare il percorso dei laureati per valutare come si sviluppa la loro carriera e per comprendere cosa modificare e migliorare, semmai ve ne fosse bisogno, nel sistema educativo; rendere il sistema più inclusivo; coinvolgere i laureati nell'innovazione; rendere l'insegnamento nelle università più efficiente.

In relazione alle politiche culturali europee, secondo il Zampieri, occorre concentrarsi su tre elementi che fanno parte di una strategia volta a toccare tre dimensioni:

- promuovere la gestione partecipata del patrimonio culturale, con tutte le problematiche relative all'attuazione di una gestione partecipata del patrimonio culturale negli Stati membri (dimensione della società);
- sostenere le industrie culturali creative nell'accesso ai finanziamenti e nella promozione dell'innovazione (dimensione dell'economia);
- promuovere l'approccio europeo nella gestione delle politiche culturali all'esterno (dimensione delle relazioni estere).

Alla fine del 2017 il piano di lavoro sarà sottoposto ad un riesame intermedio, per poi essere valutato e rivisto sulla base dell'esito di tale riesame e delle discussioni tra gli Stati membri. Sicuramente in futuro l'UE si concentrerà sull'innovazione e sull'utilizzo della cultura come produttore di ricchezza.

Per Zampieri è necessaria un'azione dedicata al settore musicale in quanto l'industria musicale ha un valore economico quasi pari a quello del settore cinematografico. Inoltre, anche dal punto di vista della promozione della diversità culturale il settore musicale potrebbe costituire un elemento di grande rilevanza considerato quanto detto in precedenza relativamente all'insuccesso di quelle politiche culturali promotrici di una diversità culturale, fallimento forse anche all'origine delle crescenti correnti populiste che si stanno sviluppando attualmente in Europa.

L'Europa e il contesto demografico mondiale: anni '50, oggi e a metà secolo

di Raimondo Cagiano De Azevedo e Cristina Giudici, *La Sapienza Università di Roma*

A partire dagli anni Cinquanta del Ventesimo secolo la popolazione mondiale ha conosciuto un'evoluzione straordinaria: la crescita demografica, che fino ad allora si era mantenuta piuttosto stabile, ha subito un'accelerazione senza precedenti nella storia dell'umanità. Nel 1950 il pianeta contava circa due miliardi e mezzo di abitanti, una popolazione che si è trovata raddoppiata già nel 1987, triplicata ai nostri giorni e secondo le previsioni demografiche delle Nazioni Unite dovrebbe raggiungere 10 miliardi di abitanti nel 2056.

Questo processo ha interessato le diverse aree del mondo con velocità e ampiezze variabili. I modelli di mortalità e di fecondità alla base di tale crescita si sono affermati lentamente in Europa e nel nord America, ma vengono oggi trasferiti rapidamente nei paesi del Sud. I paesi del Mondo si trovano oggi tra due estremi: da una parte i futuri protagonisti della crescita demografica del pianeta, dall'altra i paesi che hanno oramai concluso la transizione, e che vedono diminuire il loro peso demografico nel contesto mondiale. In termini assoluti, oltre la metà dell'incremento di popolazione previsto a livello mondiale nei prossimi anni si concentrerà in soli nove paesi: la Repubblica Democratica del Congo, gli Stati Uniti d'America, l'Etiopia, l'India¹, l'Indonesia, la Nigeria, l'Uganda, il Pakistan e la Tanzania.

Degli oltre 40 paesi che vedranno diminuire la propria popolazione, le riduzioni più importanti in termini assoluti saranno conosciute da quelli europei. Così il continente europeo, che negli anni Cinquanta raccoglieva il 22% della popolazione mondiale, si troverà nel 2050 a rappresentarne appena il 7%.

Anche guardando all'Europa nel contesto del Mediterraneo, queste tendenze appaiono chiare. Da una parte la vecchia Europa, con i suoi 510 milioni di persone, di cui un quarto supera i 60 anni e solo una persona su 5 ha meno di vent'anni; in cui la mortalità infantile è scesa complessivamente al 3,7 per mille, il cui declino demografico è iscritto nella stagnazione dei tassi di fecondità, costantemente sotto i livelli di riproduttività, con pochissime eccezioni. Dall'altra la riva Sud che, pur avendo attraversato nel suo complesso la fase esplosiva della transizione demografica, per effetto del ritardo della caduta della natalità rispetto a quella della mortalità, ha registrato un notevole accrescimento della popolazione. In alcuni casi, come quello della Turchia, il processo si sta avviando verso una fase di maturità tale da portare il paese entro la metà del secolo ad un livello di invecchiamento in linea con quello sperimentato oggi dai paesi europei; in altri casi, come quello dell'Egitto, i tassi di fecondità si sono mantenuti relativamente elevati e resteranno tali negli anni a venire, esaltando la struttura giovanile della popolazione, la cui metà è costituita da giovani al di sotto dei 25 anni. Con il passaggio dai 21 milioni di abitanti negli anni Cinquanta, ai 95 milioni di oggi, e verso i 150 milioni nel 2050, l'Egitto va iscrivendosi a pieno titolo tra i giganti demografici mondiali.

¹ La popolazione dell'India dovrebbe superare quella della Cina intorno al 2022, portandola a essere il paese più popoloso del mondo.

Tornando all'Europa, alle dinamiche naturali e strutturali appena descritte, si aggiungono le dinamiche migratorie che, da un lato, interagiscono con la struttura demografica modificandola, e dall'altro, contribuiscono ad un fenomeno di convergenza dei paesi limitrofi verso il "polo demografico" europeo.²

La convergenza verso un unico scenario demografico europeo si è manifestata con il calo della mortalità infantile, con l'invecchiamento della popolazione derivante dall'allungamento della durata di vita e dal calo di natalità e fecondità; con il cambiamento dei modelli familiari; con i nuovi equilibri (o squilibri) tra giovani e anziani all'interno delle strutture demografiche; con la permanenza di una variabilità regionale ed etnica. In questo senso gli europei possono oggi definirsi un popolo, sia sulla base di considerazioni razionali-utilitaristiche, sia sulla base di considerazioni sentimentali-culturali, sia infine sulla base di considerazioni strettamente demografiche.

Verso lo scenario demografico europeo convergono alcune popolazioni vicine alla zona strettamente europea: tra queste, nonostante l'elevata variabilità interna, le popolazioni mediterranee e alcune del Medio Oriente costituiscono quello che si potrebbe definire un "polo euro-mediterraneo" caratterizzato da una transizione demografica avanzata.

Questa analisi è rafforzata dal confronto con diversi poli demografici extra-europei, più o meno omogenei dal punto di vista interno e fortemente differenti rispetto al modello europeo, tanto nel grado della transizione demografica raggiunto quanto in certe caratteristiche demografiche strutturali.

Senza entrare nel dettaglio dei singoli profili, possiamo guardare agli insiemi demografici cinese, indiano, sub-sahariano, nord-americano, mentre alcune riserve potrebbero essere mantenute sul profilo specifico latino-americano. Ma ancora più interessante è la riflessione sulle caratteristiche demografiche delle popolazioni limitrofe ai diversi poli, ed in modo particolare alle popolazioni di una lunga fascia demograficamente molto "sismica" che va dalle popolazioni della Siberia a quelle caucasiche, afgane, bangladesi, iraniane, irachene, etiopi ed eritree, fino ad alcune popolazioni del Sahara, caratterizzate da etnie e a volte sistemi tribali demograficamente scombussoati sia storicamente che in prospettiva. Si tratta di aree che potranno ancora dare luogo a movimenti naturali e migratori importanti.

In prospettiva l'Europa, dal più piccolo nucleo precedente al grande allargamento, fino ai 47 membri del Consiglio d'Europa, può potenzialmente diventare un'area demografica relativamente omogenea, con una forte mobilità interna e una forza di attrazione di flussi migratori in provenienza dalle aree limitrofe; questi flussi sono espressione di una domanda dei valori che l'UE oggi rappresenta: i valori della pace, della democrazia, dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto, della libertà e della mobilità. Dal punto di vista europeo si tratta di un apporto migratorio destinato a costituire una componente essenziale del futuro equilibrio demografico del vecchio continente, ma il successo di questa sfida dipenderà molto dalla capacità dell'Europa di dotarsi di una politica migratoria coerente ed adeguata alle sue necessità demografiche, e che allo stesso tempo sappia tenere fede ai valori fondamentali del Vecchio Continente.

² Cfr. Cagiano de Azevedo R., Sebastiani M. R., "Europa: popolo e popolazioni", in AA.VV., *Il trattato di Lisbona: genesi, struttura e politiche europee*, vol. 28, Centro di Documentazione Europea, Catania, 2010.

La ricerca scientifica nell'Unione Europea: uno sguardo d'insieme

di Chiara Cancellario, *Luiss Roma* e Giovanna Fasciani, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Sin dalle sue origini, la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico hanno ricoperto un ruolo chiave per le politiche dell'Unione Europea. Infatti, già con l'istituzione della CECA e soprattutto con il trattato Euratom, gli Stati firmatari hanno definito, tra gli obiettivi condivisi, lo sviluppo della ricerca e la diffusione e condivisione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche in senso transnazionale e a beneficio di tutti gli attori.

In tempi più recenti, gli articoli 179 e 189 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) hanno posto le basi per la realizzazione di uno Spazio Europeo della Ricerca, inteso come l'insieme delle iniziative di ricerca e sviluppo che coinvolgono gli Stati in una prospettiva transnazionale, sostenendo gli sforzi di ricerca e cooperazione di università, enti privati e imprese. L'impegno dell'UE in questo senso si concretizza nel sostegno agli sforzi degli enti di ricerca e dei singoli ricercatori al fine di "cooperare liberamente oltre le frontiere e alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno" (art. 179 TFUE).

A seguito della crisi del 2008, il settore ricerca e innovazione è stato uno dei punti di forza per la strategia di crescita e sviluppo dell'Unione. A questo scopo la programmazione 2007-2013 ha incluso nel Settimo Programma Quadro un incremento di bilancio rispetto alla programmazione precedente, pari al 63%, e ha introdotto l'obiettivo di aumento della spesa del settore ricerca pari al 3% del PIL per paese.

Nell'attuale programmazione 2014-2020, il programma Horizon 2020 è il principale strumento finanziario per guidare la crescita economica dell'Europa e creare occupazione. L'idea è che la ricerca sia l'investimento vincente per il futuro. È il cuore delle politiche dell'Unione Europea per permettere lo sviluppo sostenibile, per garantire l'eccellenza e la competitività europea a livello mondiale. Il programma si fonda su tre pilastri: "eccellenza scientifica", "leadership industriale" e "sfide della società". Inoltre, la Commissione ha previsto una specifica misura di finanziamento a favore delle imprese che si occupano di ricerca e sviluppo, e il rafforzamento e ampliamento delle Comunità della Conoscenza e dell'Innovazione (CCI)¹. Proprio questa linea di finanziamento alle imprese è l'unica ad aver raggiunto l'obiettivo del programma. Piccole e medie imprese, infatti, hanno raggiunto il finanziamento del 23% superando l'obiettivo del 20%. L'Italia è lo Stato membro che ha presentato più domande nel settore imprese, ma il tasso di finanziamento dei progetti è sceso dal 7,3 % del 2014 al 6,3% del 2015 situandosi all'11° posto.

¹ L'analisi dei settori di impiego del personale della ricerca rivela che la maggior concentrazione di personale si ha nel settore dell'imprenditoria, pari al 48% del totale (dati Eurostat 2014). Il 39% dei ricercatori è impegnato nel settore dell'educazione, mentre il 12% delle risorse è impiegato nel settore governativo/istituzionale. Minoritaria, invece, è la quota di ricercatori impiegata nel settore del privato no-profit, vicina all'1%.

Secondo i dati diffusi dalla Commissione Europea nel 2016, nei primi due anni del programma sono state presentate 76.000 proposte eleggibili², delle quali l'11% ammesse al finanziamento. La maggior parte delle domande totali di finanziamento provengono da università (39% del totale), seguite da enti privati (35,2%) e istituti di ricerca (18,4%).

Regno Unito, Germania e Spagna sono i paesi che hanno firmato la più alta percentuale di *grant agreements*.

Nei due anni di riferimento dello studio, si è registrato per tutti i paesi europei un trend positivo di partecipazione al programma, con un incremento percentuale del 23% tra il 2014 e il 2015.

Nonostante il programma Horizon 2020 sia a metà della sua implementazione e non ci siano ancora dati definitivi circa l'impatto e l'efficacia dei progetti, sono diverse le buone pratiche messe in evidenza dalla stessa Commissione. Tra queste, è possibile ricordare il progetto "Immunovia" con capofila l'istituto privato Svedese IMMray™, che ha come obiettivo la sperimentazione di un test per la diagnosi preventiva del cancro al pancreas. Altri progetti degni di menzione sono il progetto Bioforever, sull'utilizzo delle biomasse per la creazione di materiale da costruzione eco sostenibile. Inoltre, sono state finanziate diverse azioni a difesa del clima, tra cui la creazione di un "Corridoio Verde" a beneficio di un consorzio di città europee (progetto Urban GreenUP).

In questo contesto, l'Italia non è riuscita a mantenere, negli ultimi anni, i livelli di eccellenza che caratterizzavano il settore fino a due decenni fa. Infatti, il nostro paese ha visto ridurre la quota di investimenti pubblici nella ricerca, con conseguente migrazione dei più qualificati verso il Nord Europa e gli Stati Uniti.

Nonostante le difficoltà, la ricerca italiana si dimostra apprezzata sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. A livello internazionale l'Italia è all'8° posto per le pubblicazioni scientifiche, e anche le imprese che si occupano di ricerca e sviluppo sono cresciute negli ultimi anni costituendo il 41,5% del totale (dati AIRIRI 2012). Purtroppo, gli standard quantitativi stabiliti in Horizon 2020 non sono stati ancora raggiunti.

Secondo i dati ISTAT, la spesa in ricerca e sviluppo ha raggiunto i 21 miliardi di euro nel 2013, risultando pari all'1,3% del Prodotto Interno Lordo. Soprattutto da un punto di vista degli investimenti, questi dati risultano lontani dalla media degli altri paesi UE, dove il valore medio di spesa è pari al 2,3% del Pil.³

² In totale, le *application* ricevute per i bandi Horizon sono state 275.841. Questo dato, che rispecchia una buona popolarità dei bandi Horizon 2020 nel settore della ricerca, si inserisce nell'ambito di un trend positivo circa il numero di ricercatori attivi all'interno dell'UE. Infatti i dati Eurostat riportano che, rispetto al 2004, in dieci anni si è avuto un aumento percentuale del 33% delle risorse umane impiegate in ricerca e sviluppo. In termini assoluti, però, la quota del personale impiegato in ricerca e sviluppo, rispetto al totale dei settori lavorativi, è dell'1,1%.

³ Segnaliamo della Commissione Europea - Direzione Generale per la Ricerca e L'innovazione (2016): *Horizon 2020 Two years on*, Bruxelles; *Research and Innovation performance in the European Union. Innovation Union Progress country Report*, Bruxelles, 2014; *European Research Area (ERA), Progress Report 2016. Report from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Research Area: Time for implementation and monitoring progress*, Bruxelles, 2017.

La politica di coesione dell'UE tra inclusione sociale e coesione territoriale

di Federico Porcedda, Università LUMSA, Roma¹

La politica di coesione: considerazioni introduttive

L'attuale ciclo di programmazione dei Fondi UE (2014-2020) prevede il raggiungimento di risultati definiti ed omogenei rispetto alla Strategia "Europa2020". La sola politica di coesione, la più rilevante tra le politiche UE, finalizzata alla coesione sociale e territoriale, prevede uno stanziamento pari a 351,8 miliardi di euro, prevalentemente destinati alle Regioni meno sviluppate dell'area UE.

Sebbene l'attuale ciclo di programmazione presenti dei vincoli maggiori circa l'orientamento dei Programmi Operativi e dei singoli progetti finanziati rispetto agli obiettivi della Strategia "Europa2020", l'insegnamento dei precedenti cicli di programmazione ha evidenziato come il solo stanziamento e la spesa conseguente non siano elementi sufficienti alla creazione di valore pubblico e ricchezza per i territori oggetto degli stanziamenti più rilevanti. Determinate Regioni hanno visto in pochi cicli di programmazione, anche grazie ad un uso pianificato ed accorto dei fondi UE, una crescita e la conseguente convergenza verso aree più sviluppate. Altre Regioni hanno, viceversa, vissuto una difficoltà anche nella capacità di assorbimento degli stanziamenti, rendendo di fatto non efficace l'implementazione degli interventi rispetto alla creazione di ricchezza.

La sola capacità di spesa quale *driver* per l'attuazione delle politiche UE, data in particolare dalla necessità di dover aggiungere target finanziari periodici, incrociata con obiettivi di *output*, non ha garantito il raggiungimento degli *outcome* previsti.

Dall'evoluzione della politica di coesione, affrontata di seguito, può ritenersi rilevante, in un periodo di debole crescita economica, una valutazione degli *outcome* complessivi per progetto, programma e politica, al fine di rendere più chiara ed evidente la necessità di stanziamenti così cospicui, nonché dare uno strumento di merito per la valutazione circa la capacità dei soggetti gestori.

La genesi della politica di coesione: dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo

La politica di coesione è il prodotto di un processo lungo ed articolato, il quale ha inevitabilmente seguito l'evoluzione dei Trattati istitutivi che hanno determinato il processo di integrazione europea.

Un primo riferimento alla volontà di promuovere un nuovo sistema di equilibrio tra gli Stati europei si intravede nel Trattato di Roma del 1957², istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE). Diversamente da quanto fatto fino ad allora, la CEE non rappresentava

¹ Docente in progettazione europea. Il testo è stato redatto in collaborazione con il dott. Lorenzo Costumato e la dott.ssa Giulia di Carlo.

² Il 29 marzo 1957 in Campidoglio venne siglato il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (TCE), entrato in vigore il 1° gennaio 1958 e ratificato dall'Italia con la legge n. 1203 del 14 ottobre 1957.

un'organizzazione meramente settoriale ma nacque con una visione più ampia,³ rispetto alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio istituita con il Trattato di Parigi del 1951. Infatti, oltre a definire il perimetro entro il quale si sviluppò una originaria forma di Mercato unico europeo, essa ebbe la finalità di armonizzare le economie dei Paesi, instaurando un sistema nel quale merci, servizi, capitali e lavoratori potessero liberamente circolare. Tuttavia, questo accordo armonizzava le economie nazionali ma non le integrava. Difatti, le evidenti disomogeneità regionali, sebbene non fossero ignorate dal Trattato, sembravano non essere al centro delle politiche comunitarie; implicitamente si chiedeva agli Stati membri di dare una risposta concreta a questi squilibri in via del tutto autonoma. Questo stato di cose era determinato principalmente da due elementi: una rilevata omogeneità economica dei Paesi fondatori; la fiducia che i divari potessero essere superati attraverso pratiche di cosiddetta etero-correzione, ovvero mediante «l'istituzione del mercato comune e il progressivo allineamento delle politiche economiche degli Stati membri»⁴. Al fine di dotare gli Stati membri di efficaci strumenti di coordinamento, fu istituito il Fondo Sociale Europeo (FSE), con lo scopo di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori europei, mentre la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) doveva fornire prestiti e fidejussioni a basso tasso d'interesse per regioni meno sviluppate della Comunità. Al netto della sua vocazione economica, dall'istituzione della CEE si evince una generale volontà di promuovere un nuovo equilibrio tra gli Stati firmatari del Trattato; tuttavia non si rintracciano espliciti riferimenti ad una politica di coesione europea propriamente detta e neppure ad una pragmatica politica di sviluppo volta a risolvere in maniera concreta gli squilibri e i divari regionali.

Le previsioni sul possibile funzionamento correttivo del Mercato unico furono disattese e ci si accorse presto che le differenze strutturali tra i Paesi potevano essere eliminate solo tramite interventi comuni e mirati: a tal fine, nel 1962, venne istituito il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG). Tuttavia, la recessione economica internazionale degli anni Settanta e l'ampliamento della Comunità con l'ingresso di nuovi Stati membri, resero manifesto un problema divenuto centrale a partire dal Vertice di Parigi del 1972, cui seguì nel 1975 l'istituzione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)⁵. La creazione del FESR responsabilizzò la Comunità, contribuendo alla definizione di una politica regionale che prevedesse un coordinato impiego di strumenti finanziari comunitari e nazionali.

Il processo di integrazione europea conobbe un momento di svolta nel 1985 col Consiglio Europeo di Lussemburgo quando i Paesi membri, accettando di rivedere le disposizioni contenute nel Trattato di Roma, si accordarono per l'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE)⁶. Il trattato pose le premesse per la nascita di un Mercato unico,⁷ capace di rilanciare lo sviluppo armonioso e duraturo delle attività economiche anche mediante la politica di coesione economica e sociale, uno strumento in grado di determinare la

³ Con la CEE si ha una svolta verso la cosiddetta integrazione orizzontale e non più definita per singoli settori.

⁴ A. Dattilo, *Fondi strutturali 2007 – 2013. Politiche comunitarie per la coesione economica e sociale. Modalità di accesso ai finanziamenti e alle opportunità esistenti*, Edizioni CieRre, 2007, p. 25.

⁵ Istituito il 18 marzo 1975 con Regolamento CEE n. 724/75 del Consiglio.

⁶ L'AUE è stato firmato il 28 febbraio 1986 a Lussemburgo ed è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

⁷ La cui realizzazione era stata prevista dall'AUE entro il 31 dicembre 1992.

crescita delle aree meno prospere e «dunque di rilevanza fondamentale per la costruzione di una unione economica e monetaria omogenea, equilibrata ed ispirata da una visione solidarista dell'integrazione»⁸. L'AUE, di fatto, gettò le basi per una politica di coesione che ha concretamente controbilanciato la prospettiva dei vincoli del Mercato unico, soprattutto fornendo supporto a quei Paesi che, incapaci di fronteggiare la concorrenza internazionale che il liberoscambismo determina, rischiavano di subire più direttamente gli effetti del libero mercato. L'AUE, prevedendo un impegno concreto da parte degli Stati membri al fine di ridurre le disparità regionali, introdusse nel Trattato di Roma un intero Titolo riguardante la politica di coesione⁹ denominato "Coesione economica e sociale". In questo quadro, le entità sub-statali, facenti funzione di collegamento tra i cittadini e le istituzioni comunitarie, vennero scelte come organi di primo piano per dare voce a bisogni e necessità locali.

A partire dall'AUE, quindi, la politica di coesione economica e sociale divenne il perno intorno al quale portare a compimento il processo di edificazione del Mercato unico europeo. La priorità era quella di raggiungere un elevato grado di integrazione così da riuscire a superare il *gap* strutturale tra le diverse regioni europee, motivo per cui divenne decisivo adoperarsi per una maggior solidarietà ed una più intensa cooperazione tra gli Stati membri.

Il consolidamento della politica di coesione europea fino alle recenti programmazioni

Con l'AUE del 1986 la Comunità europea riconobbe definitivamente l'importanza della politica di coesione economica e sociale, elevandola ad asse portante per il completamento del mercato unico¹⁰. Quest'ultimo poteva realizzarsi solo grazie ad un'effettiva integrazione tra le regioni, evitando l'esclusione di quelle economicamente più deboli. La vocazione economica della CEE mutò definitivamente la propria natura, passando da una logica volta ad armonizzare le economie regionali, tipica del periodo antecedente all'AUE, alla necessità di integrarle effettivamente.

La prospettiva del Mercato unico spinse la Comunità ad adottare politiche volte a sostenere le economie di quelle aree in cui la liberalizzazione degli scambi avrebbe potuto essere causa di effetti negativi; tale obiettivo fu perseguito attraverso azioni di eterocompensazione destinate alla redistribuzione di reddito dalle regioni più ricche verso quelle più arretrate. A sostegno di questa finalità intervenne anche la riforma dei fondi strutturali del 1988 (la più importante nella storia dei fondi strutturali), consistente nell'adozione da parte del Consiglio di cinque regolamenti¹¹ che modificarono radicalmente le modalità di gestione e funzionamento dei fondi e introdussero tre elementi di novità: l'incremento delle risorse finanziarie assegnate¹², l'individuazione di principi ispiratori degli interventi finanziati¹³

⁸ A. Dattilo, *op. cit.*, 2007, p. 27.

⁹ Il Titolo XVII, ex Titolo V19.

¹⁰ La realizzazione delle operazioni preliminari al mercato unico era stata prevista all'interno dello stesso AUE per il 31 dicembre 1992.

¹¹ Reg. CEE n. 2052/1988; Reg. CEE n. 4253/1988; Reg. CEE n. 4254/1988; Reg. CEE n. 4255/1988; Reg. CEE n. 4256/1988.

¹² Aumento del bilancio dei Fondi strutturali da 6,4 Miliardi di ECU annui nel 1988 a 20,5 Miliardi di ECU annui nel 1993; passaggio dal 16% a circa il 31% del bilancio complessivo della Comunità euroeuropea.

¹³ Vengono introdotti 4 principi fondamentali: *concentrazione* sulle regioni più povere; *partenariato* tra regioni e enti locali; *programmazione pluriennale*; *addizionalità* della spesa comunitaria rispetto a quella nazionale.

e la definizione di obiettivi prioritari da perseguire. In maniera sempre più evidente la politica di coesione economica e territoriale, che doveva essere realizzata grazie ad un coinvolgimento maggiore delle entità sub-statali presso le istituzioni europee, si impose tra gli obiettivi principali della Comunità europea. Al momento dell'adozione del Trattato di Maastricht¹⁴, che introdusse il Fondo di coesione in aggiunta al novero dei fondi strutturali citati in precedenza, questa logica si esplicitò nella creazione del Comitato delle Regioni che, nonostante fosse inizialmente dotato solo di funzioni di natura consultiva, rappresentò il primo tentativo riuscito di garantire una presenza regionale presso le istituzioni europee.

Se la firma dell'AUE nel 1986 era stata la testimonianza della consapevolezza ormai ottenuta rispetto alla politica di coesione, il trattato di Maastricht fu il segno della volontà di consolidarla. Dal 1992 in poi la politica di coesione non venne considerata esclusivamente uno strumento propedeutico al corretto funzionamento del Mercato unico e della successiva unione monetaria: divenne un obiettivo tale da condizionare tutte le politiche della Comunità europea.

Tuttavia, nonostante il rafforzamento della politica di coesione economica e sociale fosse esplicitamente indicato nel Trattato di Maastricht (art. B¹⁵) e perseguito tramite la nuova gestione dei fondi strutturali e l'aumento del budget dedicato¹⁶, l'instaurazione del Mercato unico nel 1993 aggravò le disparità regionali presenti¹⁷. Per tale ragione la Commissione pubblicò nel 1993 il "Libro Verde" sulla politica sociale europea con l'obiettivo di fornire un nuovo slancio all'interno dell'Unione europea sui temi sociali: si fissarono, pertanto, alcuni obiettivi tra i quali la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, il rafforzamento del dialogo sociale e la promozione delle pari opportunità di genere. L'anno successivo la Commissione pubblicò il "Libro Bianco" sulla politica sociale europea, auspicando in esso che le misure delle politiche sociali e quelle delle politiche economiche fossero concertate in modo tale da garantire equilibrio senza inasprire ulteriormente le disuguaglianze.

Il 1995 fu un anno di nuove adesioni all'Unione europea: a seguito del vertice di Corfù del 1994 in cui venne ratificato l'atto di adesione, anche Austria, Finlandia e Svezia entrarono a far parte dell'Ue, che ormai contava 15 Stati membri. Le nuove adesioni vivacizzarono le attività delle istituzioni europee che si dedicarono a discutere di temi quali l'Europa dei cittadini, il ruolo dell'UE nella politica internazionale, le prospettive future di ampliamento.

Le conferenze del Consiglio svoltesi in quegli anni ispirarono il successivo Trattato di Amsterdam, che entrò in vigore nel 1999 dopo essere stato ratificato da tutti i 15 Stati membri. In esso, complice un periodo di costante evoluzione del contesto socio-economico europeo, mutò l'oggetto stesso della politica di coesione: al centro di quest'ultima si imposero tematiche legate per lo più all'occupazione e alle politiche attive nel mondo del lavoro, alle

¹⁴ Firmato a Maastricht il 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore nel novembre dell'anno successivo. Da questo momento in poi la Comunità euroeuropea cambia la propria denominazione in Unione euroeuropea (Trattato di Maastricht, 1992, art. A).

¹⁵ Titolo I, Disposizioni comuni.

¹⁶ Dal 1994 al 1999 le risorse destinate ai fondi vengono raddoppiate divenendo pari ad un terzo del bilancio UE.

¹⁷ A contribuire furono anche le numerose adesioni del decennio precedente: Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986); nel 1990 inoltre la riunificazione della Germania comportò l'adesione delle regioni della RDT in EuroEuropa.

carenze infrastrutturali delle reti di trasporti con conseguente scarsa competitività delle imprese, e all'insularità e perifericità di alcune Regioni. Il Trattato di Amsterdam si rivelò particolarmente attento al tema dell'occupazione e alle questioni sociali in generale: l'art. 1 del Trattato introdusse tra gli obiettivi principali dell'Unione europea quello di «promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione». L'intento alla base di questa disposizione era stimolare l'armonizzazione delle politiche occupazionali dei singoli Stati membri, in questa fase ancora particolarmente restii a rinunciare a parte della propria sovranità¹⁸.

Sul finire degli anni Novanta si assisteva dunque ad un'evoluzione della politica di coesione che, alla dimensione economica, associava ora una dimensione legata specificamente ai temi sociali. Questo elemento fu di notevole importanza in vista dell'allargamento a 25 Paesi che si sarebbe avuto nel primo decennio del nuovo millennio. Tuttavia fino al Trattato di Amsterdam, che rappresentò una vera e propria base di lancio per la successiva strategia europea del 2000, le politiche sociali furono ancora per buona parte sottratte alla sovranità delle istituzioni europee, rimanendo prerogativa degli Stati membri. Il nuovo millennio, invece, sarebbe stato contraddistinto da una maggiore presenza delle istituzioni europee nella gestione delle azioni finalizzate alla politica di coesione.

In previsione dell'allargamento e alla luce del mutamento economico epocale legato alla globalizzazione, l'Unione europea si scontrò con la necessità di programmare le proprie politiche su archi temporali più longevi: è questa la genesi della strategia di Lisbona del 2000, che mirava a rendere quella europea, entro il 2010, «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».¹⁹

L'obiettivo era di rendere l'economia europea solida al punto da poter competere con le quelle più forti del pianeta e, soprattutto, con quelle emergenti in Asia: questo presupponeva che tutti i settori dell'economia europea si aprissero alla concorrenza e che fosse conseguentemente dato impulso all'innovazione. Oggetto di un'attenzione particolare furono le piccole e medie imprese, ritenute la spina dorsale dell'economia europea, ma suscettibili di accusare violentemente la concorrenza dei mercati globali. Al fine di tutelarle l'UE si sarebbe impegnata nella creazione del miglior contesto perché potessero crescere e svilupparsi. In questa logica si interseca una nuova politica di coesione, caratterizzata da un accento ancora più marcato sul tema dell'occupazione, incrementabile tramite la lotta all'esclusione sociale e grazie ad investimenti per il capitale umano²⁰. La traduzione di questi obiettivi in termini di politiche attive prevedeva che gli investimenti fossero dedicati al mondo dell'istruzione e della formazione.

Per realizzare gli obiettivi della strategia gli Stati membri, in concerto con il Consiglio e

¹⁸ Per questo motivo venne inserito un Titolo apposito nel Trattato dedicato alle strategie coordinate tra istituzioni euroeuropee e Stati membri per promuovere l'occupazione. Contestualmente vennero anche ampliate le competenze del Comitato delle Regioni, che rimasero tuttavia sempre di natura consultiva.

¹⁹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio euroeuropeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, par. 5.

²⁰ Oltre alla politica sociale, due dei tre pilastri della strategia di Lisbona erano un approccio micro-economico dedicato per l'appunto alle piccole e medie imprese, e un approccio macro-economico orientato alla creazione di un contesto socio-economico favorevole perché esse si sviluppassero positivamente.

la Commissione europea, intervennero al fine di incrementare gli investimenti sulle risorse umane, ridurre drasticamente la disoccupazione giovanile entro il 2010, modernizzare i luoghi di apprendimento in poli plurifunzionali e accessibili a tutti, diffondere l'alfabetizzazione digitale, migliorare ed aumentare i posti di lavoro attraverso politiche dedicate al reinserimento dei disoccupati diffondendo la cultura della formazione lungo tutto l'arco della vita²¹.

Le caratteristiche degli obiettivi definiti a Lisbona nel 2000 segnarono l'inizio di un nuovo approccio alle politiche di coesione sociale, identificate da quel momento come un fattore di sviluppo e di competitività economica su scala globale.

Il Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea, firmato dagli Stati membri nel dicembre del 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre del 2009, rafforzò ulteriormente la base giuridica della politica di coesione, integrando nel testo i valori sociali che avevano ispirato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2001)²² e associando una nuova dimensione alle due già definite negli anni precedenti: a quella economica, presente sin dagli albori, e a quella sociale, rinforzatasi via via a partire dall'AUE, si aggiunse nel 2009 la dimensione territoriale declinata nell'art. 174,²³ in cui si pose un accento rilevante sulla necessità di rivolgere «un'attenzione particolare [...] alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici [...]». Il bisogno di definire ulteriormente la politica di coesione, andando ad integrare una nuova dimensione, fu in parte conseguenza delle nuove adesioni all'UE che la resero ancor più eterogenea sotto molteplici punti di vista.

Gli obiettivi principali della strategia di Lisbona e il percorso che ha portato al riassetto istituzionale del Trattato sul funzionamento dell'UE hanno notevolmente influenzato i cicli di programmazione degli ultimi anni. Per il periodo 2007-2013 è stato dedicato il 35,7% del bilancio dell'Unione europea alla politica di coesione²⁴. Le priorità del ciclo 2007-2013, e le azioni ad esse riconducibili, sono state organizzate in modo tale da far convergere all'interno della politica di coesione gli obiettivi generali individuati già nella strategia del 2000: la trasposizione di esse è avvenuta a livello nazionale e regionale grazie ai Programmi Operativi Regionali (POR) e Nazionali (PON), ciascuno contenente azioni prioritarie proprie.

Per il ciclo 2007-2013 sono stati individuati tre obiettivi principali riguardanti la politica di coesione, finanziati ciascuno dai fondi strutturali: la convergenza, la competitività regionale e occupazione, la cooperazione territoriale europea. Il primo dei tre aveva come scopo quello di favorire la convergenza tra le Regioni economicamente meno sviluppate e quelle con economia più avanzata. Al raggiungimento di questo risultato sono state dedicate l'81,5%

²¹ L'obiettivo del Consiglio era accrescere il tasso di occupazione dalla media del 61% ad una del 70% entro il 2010.

²² Art. 2 TUE – L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

²³ Titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale.

²⁴ 347 Miliardi di Euro di cui 278 destinati ai fondi strutturali e 70 al Fondo di coesione.

delle risorse complessive della politica di coesione (251,1 miliardi di Euro) ed è pertanto dei tre l'obiettivo al quale è stata destinata la maggior parte dei finanziamenti. L'obiettivo competitività regionale e occupazione mirava ad anticipare i cambiamenti economici e sociali promuovendo l'innovazione e l'impresa, tutelando contemporaneamente la sostenibilità ambientale, e stimolando lo sviluppo di nuovi mercati del lavoro in tutte le regioni dell'UE (non solo in quelle oggetto del primo obiettivo). La cifra a disposizione del secondo obiettivo è stata pari a circa il 16% dello stanziamento totale (49,1 miliardi di euro). L'ultimo dei tre obiettivi aveva lo scopo di migliorare ulteriormente la cooperazione a livello transfrontaliero e interregionale in tutti i settori economici inerenti allo sviluppo urbano, rurale e costiero fino alla creazione di una rete delle piccole e medie imprese coinvolte in tali settori. Per questo obiettivo è stata stanziata una somma pari al 2,5% del totale (7,75 Miliardi di Euro).

L'attuale ciclo di programmazione per gli anni dal 2014 al 2020 è caratterizzato da un maggiore orientamento ai risultati rispetto al precedente: il bilancio destinato agli 11 obiettivi tematici del nuovo ciclo è stato di 351,8 miliardi di euro. Questi, finanziati dai Fondi SIE, dovranno contribuire all'attuazione degli obiettivi della più generale strategia Europa 2020: la strategia decennale dell'Ue, il cui scopo principale è creare le condizioni favorevoli per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, finalizzata alla realizzazione entro il 2020 di un'economia caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale²⁵. Particolarmente intrisa di temi relativi alla politica di coesione è la terza priorità della strategia, ovvero la crescita inclusiva. Gli investimenti, grazie ai quali l'UE mira ad incrementare l'occupazione soprattutto delle fasce di popolazione svantaggiate, sono destinati alla formazione per il miglioramento delle competenze dei lavoratori, alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale e, infine, alla modernizzazione dei mercati del lavoro. Il tipo di azioni previste e l'orientamento particolarmente indirizzato alle tematiche del mondo del lavoro sono il frutto di una strategia che si è dovuta adeguare ai cambiamenti socio-economici degli ultimi anni, conseguenti alla drammatica crisi economica che ha investito l'UE.

L'attuale ciclo di programmazione, pertanto, è destinato a sostenere il raggiungimento dei 5 obiettivi della strategia Europa 2020 riguardanti rispettivamente la riduzione del tasso di disoccupazione per gli individui tra i 20 e i 64 anni, un aumento del Pil destinato a ricerca e sviluppo (circa il 3%), l'attenzione ad una crescita sostenibile da un punto di vista ambientale, la riduzione del tasso di abbandono scolastico e, infine, la riduzione del numero di persone a rischio povertà. Tutti gli obiettivi individuati e le relative strategie volte al loro conseguimento dovranno favorire la rinascita dell'economia europea aumentando ulteriormente il grado di coesione economica, sociale e territoriale interno dell'UE.

²⁵ COM (2010) 2020, *Comunicazione della Commissione EuroEuropa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

60 anni di politica linguistica dell'Unione Europea

di Massimo Vedovelli e Raymond Siebetcheu, *Università per Stranieri di Siena*

Profilo e questione delle lingue nell'Unione europea

“In Europa son già 103”. Con queste parole De Mauro (2014) dà conto del cammino verso una piena democrazia linguistica e politica in Europa e nell'Unione Europea. “Se ci addentriamo nel tormentato, complesso intrico delle vicende storiche dei paesi europei possiamo e dobbiamo dire che in questa storia, nella storia d'Europa, anche se talora negletto proprio dagli storici [...] il multilinguismo è un tratto costitutivo, una *iusta possessio* di beni nativi quali sono le lingue acquisite senza violenza (*nec vi*), in modo palese, consapevole, conclamato (*nec clam*), e possedute da cinque, otto, dieci secoli (*nec precario*). Delle lingue ufficiali, la maggior parte vive oggi in continuità con una tradizione ricca e plurisecolare di uso quotidiano, civile e religioso, letterario” (De Mauro, 2014: 51).

Pur se nasce intorno ai temi del mercato comune e dell'unione economica monetaria, la Comunità ha sempre guardato con attenzione agli aspetti linguistici, considerati centrali per la cooperazione e la collaborazione socio-culturale ed educativa tra gli Stati membri. L'idea di un organismo unitario si deve confrontare con la intrinseca pluralità linguistica europea; come potranno comunicare fra di loro i cittadini di un organismo che si cerca di far diventare unitario? E in quali lingue dovrà comunicare chi opera nelle istituzioni che dirigono tale organismo?

L'articolo 314 del Trattato vede nel regime di plurilinguismo fondato sin dall'origine su quattro lingue ufficiali e di lavoro (francese, italiano, tedesco e olandese) il perno del processo politico e giuridico europeo. Dalle quattro lingue ufficiali iniziali di sessanta anni fa se ne contano oggi ventiquattro: bulgaro, ceco, croato, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, romeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese, tedesco e ungherese. A queste si aggiungono le oltre 60 lingue regionali o minoritarie autoctone, fra cui il basco, il catalano, il frisone, il gallese, lo yiddish, parlate da circa 40 milioni di persone, e le varietà dialettali nonché le lingue minoritarie alloctone di antico e nuovo insediamento.

L'allargamento dell'UE ha comportato l'aumento del plurilinguismo europeo e delle questioni sociali, educative, istituzionali della sua gestione a livello sociale e istituzionale. Oggi si rimette in discussione l'idea stessa di un plurilinguismo esteso a ogni ambito di uso sociale e istituzionale in relazione al (pretestuoso) motivo dei costi necessari per garantirlo. Da un lato, pertanto, si staglia l'idealità plurilinguistica; dall'altro ci sono le scelte istituzionali, cariche di valori simbolici e che interpretano concretamente l'ideale plurilinguistico. I cittadini, poi, con i loro concreti usi quotidiani e con i loro orientamenti e atteggiamenti determinano la reale identità linguistica europea.

Alcune tappe della politica linguistico-educativa dell'Unione europea

Numerosi documenti e riferimenti normativi fondano le politiche linguistiche dell'UE. L'obiettivo proclamato è quello di valorizzare senza discriminazione le varie lingue dell'Unione europea a prescindere dal peso politico e/o economico dei Paesi in cui queste sono parlate. Il motto dell'Unione europea *In varietate concordia* riassume bene questa politica linguistica il cui scopo è di unire gli europei pur mantenendo la loro ricchezza e diversità linguistico-culturale. La scelta del latino come lingua del motto segnala la difficoltà posta dal rispetto di tale principio: il rischio di una interpretazione 'babelica', che possa ostacolare l'intercomprensione reciproca fra cittadini con molte lingue diverse, porta alla scelta di una lingua-ombrello, il latino appunto. Il motto latino esalta una istanza di condivisione che alimenta in modo comune le diverse tradizioni linguistiche e culturali europee e che appare in grado di non contrapporsi all'ideale plurilinguistico comunitario.

La "svolta linguistica" europea, intesa come il complesso delle azioni che tematizzano il ruolo della questione linguistica entro le politiche comunitarie, avviene tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento. Man mano che l'orientamento delle varie Istituzioni comunitarie (IC) supera gli specifici interessi economici e mira a una unità di ordine superiore, emergono questioni principalmente di due tipi: i problemi linguistici concretamente posti da specifici fenomeni interessanti in modo transnazionale i Paesi europei; le questioni teoriche e metodologiche da porre a fondamento dell'azione linguistica comunitaria.

Dagli anni Settanta il Consiglio d'Europa diventa, con le sue azioni sulle lingue, la principale agenzia culturale comunitaria in tale materia. Oltre al Consiglio d'Europa, i cui membri non coincidono con i paesi di quella che successivamente è diventata l'Unione europea, la questione linguistica viene assunta successivamente anche dalla Commissione europea.

I primi progetti linguistici comunitari

Il primo dei grandi temi sui quali si è concentrata inizialmente l'azione è costituito dalle questioni linguistiche dei movimenti migratori europei, che dalla fine della Seconda Guerra Mondiale vedono spostarsi masse di popolazione soprattutto dall'Europa meridionale verso quella settentrionale, ponendo questioni di comunicazione nella spontanea relazione sociale, ma soprattutto sollecitando i sistemi scolastici a fronte dell'ingresso in essi dei figli dei migranti e ponendo anche questioni di "efficienza" comunicativa entro il sistema produttivo. Dalla metà degli anni Settanta si aggiungono anche le questioni linguistiche e educative dei rientri dei migranti nei loro paesi di origine in seguito alla "crisi del petrolio". Specifici progetti vengono promossi su tali tematiche: l'inserimento sociale e professionale attraverso la formazione linguistica; la condizione linguistica della donna in emigrazione; l'inserimento scolastico dei figli degli immigrati; il contatto con le lingue e culture dei migranti.

A partire da questi ambiti, si apre un ventaglio ancor più generale: la società multiculturale (prospettiva, questa, già percorsa a partire dagli anni '80), l'interculturalismo, la sfida della diversità culturale e linguistica in vista del nuovo Millennio.

Oltre a questi, un altro filone di iniziative si concentra sugli strumenti teorici e metodologici per rendere possibile lo sviluppo del plurilinguismo: l'Europa diventa, grazie

alle azioni delle IC, il vero centro di elaborazione di modelli didattico-linguistici, che non vengono più ad appartenere alla tradizione pedagogico-linguistica e politica dell'uno o dell'altro Paese (il Regno Unito, la Francia, soprattutto), ma si disseminano e diventano il punto di riferimento condiviso per le azioni dei singoli sistemi formativi.

Su questi temi le IC promuovono grandi progetti: la definizione dei parametri dei livelli di competenza con l'obiettivo di facilitare la mobilità degli studenti e dei cittadini, soprattutto in vista dell'inserimento professionale. Per questo obiettivo, infatti, sono necessari adeguate competenze linguistico-comunicative e strumenti che le rendano omogeneamente riconoscibili fra i vari sistemi scolastici, di formazione professionale e economico-produttivi. La stessa idea di "competenza comunicativa" diventa l'oggetto di una revisione che riprende i percorsi già attivi nella ricerca scientifica, ma che dà loro un nuovo quadro politico-linguistico che ne esalta la portata e la ricaduta non più solo operativa e didattica.

Il progetto del *Livello Soglia* (cioè di quell'insieme di competenze comunicative di base che un cittadino europeo deve avere nelle altre lingue) è il primo grande frutto di questo impegno teorico-scientifico e istituzional-politico. A seguire, temi come quello dell'autoapprendimento linguistico, della valutazione delle competenze linguistiche, delle nuove tecnologie applicate alla formazione linguistica, dell'industria delle lingue, così come lo sviluppo delle competenze nella L1 e le questioni dell'alfabetizzazione, diventano oggetto di sempre maggiore attenzione a livello di IC.

L'Europa linguistica nel mondo globale

Il mondo sempre più globalizzato investe anche i processi linguistico-comunicativi-culturali; i movimenti migratori globali cambiano identità, anche linguistica, e le IC rispondono promuovendo nuovi approcci comunitari alle lingue. Il frutto più rilevante di questa azione è il *Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue: apprendimento, insegnamento, valutazione* (1994-2000*** = QCER).

Nel 1994 il Consiglio d'Europa organizza un convegno in Svizzera per definire le soluzioni ai bisogni linguistici dei nuovi profili delle migrazioni e della nuova cittadinanza europea. Il documento che ne deriva viene lanciato nella rete; il nucleo del QCER viene reso oggetto di una discussione ampia da parte di tutti i soggetti impegnati nella questione linguistica: dai docenti ai governi, dagli studenti alle loro famiglie. La versione del 2001 del QCER ha un effetto pervasivo. I livelli di competenza acquisiscono una terminologia e una parametrizzazione che si diffonde uniformemente non solo in Europa: A1, A2, B1, B2, C1, C2 sostituiscono la varietà e vaghezza delle denominazioni fino ad allora circolanti. Il fatto che tale modello si diffonda anche fuori d'Europa è l'emblema del rinnovato primato europeo sulle metodologie per la diffusione delle lingue.

Il QCER è seguito da un documento promosso dalla Commissione Europea nel 2008: *Una sfida salutare. Come la molteplicità delle lingue potrebbe rafforzare l'Europa*, che formalizza quale deve essere il profilo del "buon" cittadino linguistico europeo. Questo è/deve essere almeno trilingue: pienamente competente nella sua L1; competente in una lingua di grande diffusione internazionale con l'obiettivo di allargare la possibilità di contatto globale con gli altri (e non è detto che tale lingua debba essere necessariamente l'inglese);

infine, competente in una lingua non con fini di strumentale transazione comunicativa, ma come opportunità di crescere nella sua capacità "di senso": una lingua "adottiva".

Nel mondo globale, che è un immenso mercato delle lingue-culture-economie-società, la proposta europea cerca di superare il rischio di un ordine linguistico rigido, gerarchizzato, capace di impoverire la ricerca del senso e la creatività.

Il QCER e *La sfida salutare* vogliono permettere ai cittadini e agli Stati europei di gestire diversi obiettivi: studio e lavoro all'estero migliorando le prospettive occupazionali; comunicazione tra cittadini di lingue e culture diverse; internazionalizzazione delle aziende. Negli ultimi decenni, l'UE ha promosso il plurilinguismo attraverso diverse iniziative lodevoli: il progetto di mobilità internazionale Erasmus (1987) e dal 2014 Erasmus+ per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport; l'Anno europeo delle lingue (2001) e poi la Giornata europea delle lingue (26 settembre); il Label Europeo delle lingue, un riconoscimento attivo dal 2000 per le iniziative innovative nel campo dell'insegnamento-apprendimento delle lingue.

Dalla politica alla pratica linguistica: gli europei e le lingue straniere

Al di là delle buone intenzioni e delle politiche, qual è la reale situazione linguistica degli europei? Negli ultimi quindici anni, *Eurobarometro* ha svolto tre indagini (2001, 2006 e 2012) sugli atteggiamenti e le pratiche linguistiche nell'Unione europea. Secondo l'ultima indagine, quasi nove cittadini dell'UE su dieci ritengono che la capacità di parlare lingue straniere sia molto utile e il 98% afferma che la padronanza delle lingue sarà positiva per il futuro dei figli. La L1 più parlata è il tedesco (16% dei cittadini europei), seguita dall'italiano e dall'inglese (13% ciascuna), dal francese (12%) e quindi dallo spagnolo e dal polacco (8%). Invece le sei lingue straniere più parlate rimangono l'inglese (38%), il francese (12%), il tedesco (11%), lo spagnolo (7%), il russo (5%) e l'italiano (3%). A livello nazionale l'inglese è la lingua straniera più parlata in 19 dei 25 Stati in cui non è lingua ufficiale. Un altro studio della Commissione europea (*European Survey on Language Competences*, 2012), evidenzia, tuttavia, che vi è un divario tra le aspirazioni e la realtà se si esaminano le competenze in lingua straniera nella pratica. In realtà, da tale indagine emerge che solo il 54% dichiara di poter conversare in una lingua straniera, il 42% è competente nella propria prima lingua straniera e soltanto il 25% nella seconda. Un numero significativo, il 14% nel caso della prima lingua straniera e il 20% nel caso della seconda, non raggiunge nemmeno il livello di base. Inoltre, altre indagini europee (ELAN, 2007; PIMLICO, 2011; *Language Rich Europe*, 2012) hanno mostrato che la mancanza di competenze linguistiche e interculturali ha effetti negativi sul rendimento e sulla vita delle imprese europee. Il plurilinguismo si rivela dunque un valore aggiunto per il sistema economico e produttivo delle aziende europee.

Gli immigrati stranieri e le lingue degli europei: il caso del test linguistico per la cittadinanza

Di fronte al numero sempre più crescente di immigrati nello spazio europeo, tra le varie modalità adottate dai paesi dell'UE per accompagnare questi "nuovi europei" in un processo di integrazione, sembra prevalere la misurazione del grado di cittadinanza sulla base del test linguistico. Con questa politica la lingua e la sua valutazione tornano ad assumere il ruolo biblico di *shibboleth* (Libro dei Giudici 12: 5-6). Il pericolo è che

attraverso questi test venga ridotta la funzione formatrice e motivazionale della verifica della competenza linguistica, attribuendole solo la funzione di barriera, di filtro (Barni, 2012) e non di opportunità per il riconoscimento dello sviluppo linguistico e del successo del progetto migratorio tramite l'investimento sulla lingua. La tabella riportata illustra succintamente la situazione dei test linguistici obbligatori in alcuni paesi europei.

Test linguistici per la naturalizzazione e/o la residenza permanente in Europa

<i>Paesi</i>	<i>Data di istituzione</i>	<i>Livello richiesto*</i>
Francia	2012	B1
Germania	2007	B1
Gran Bretagna	2005	B1
Paesi Bassi**	2003 [2007]	A2
Italia***	2010	A2

*Scala dei livelli del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue; ** Residenza permanente + naturalizzazione; *** Residenza permanente

In riferimento all'Italia è opportuno aggiungere che il 10 marzo 2012 è entrato in vigore il cosiddetto *Accordo di integrazione*, emanato con D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, che determina il livello di integrazione dello straniero dal conseguimento di almeno 30 crediti che equivalgono ai livelli minimi di conoscenza della lingua italiana e della vita civile e sociale in Italia.

Gli effetti linguistici dell'allargamento a Est dell'Unione

Il primo maggio 2004 ha segnato l'ingresso nell'Unione europea di dieci nuovi Stati membri e di oltre 74 milioni di nuovi cittadini. Il Vecchio Continente così si è formalmente legato linguisticamente e culturalmente all'Europa centrale e orientale (D'Angelo, 2004). Oltre un quarto di secolo dopo la caduta del muro di Berlino, sembrano essere cadute anche le barriere linguistiche e culturali facendo dell'Europa un amplissimo spazio linguistico, che tra l'altro non ha ancora smesso il suo processo di allargamento. De Mauro (2005) descrive la situazione linguistica mondiale facendo riferimento a una metafora: quella della "crisi forse definitiva del monolitismo linguistico", con "nuovi spazi e nuovi compiti che si offrono alla vita delle lingue meno diffuse e, più in generale, alla più completa affermazione dei diritti linguistici umani" (De Mauro, 2005: 3). Anche se è stato un simbolo identitario in passato, per De Mauro (2005) la trinità *una lingua-una nazione-uno Stato* non ha più ragione di essere. Questo criterio è ormai inadeguato anche a definire una realtà complessa e variegata come quella dell'Europa centro-orientale. In molti di questi Paesi, sono infatti presenti cospicue minoranze etniche, linguistiche, la cui presenza sul territorio segue traccati molto diversi da quelli dei confini politici. Oltre alle principali lingue dell'Europa dell'Est (russo, polacco, ucraino e romeno), sono numerosi gli idiomi, in gran parte di ceppo slavo, entrati nello spazio linguistico dell'UE. In alcuni casi rappresentano varianti dello stesso idioma (è il caso del serbo e del croato).

L'inglese e gli scenari futuri: verso una Brexit linguistica?

Il 23 giugno 2016 è una data che rimarrà nella storia dell'Unione europea: il Regno Unito decide di uscire dall'UE. Quali sono le conseguenze linguistiche della Brexit, cioè qual'è il futuro dell'inglese nell'Unione? Premettiamo che l'inglese ha iniziato ad imporsi come lingua di lavoro entro le IC, soppiantando le lingue degli Stati fondatori, a partire dagli anni '90. Oggi il plurilinguismo europeo in generale e il trilinguismo istituzionale (francese, tedesco, inglese) tendono sempre più a lasciare spazio al monolinguisma inglese. Di fronte al ruolo ineludibile dell'inglese come lingua della comunicazione globale, il conclamato plurilinguismo integrale sembra diventare un semplice dispositivo formale: non c'è autentica *par condicio* delle lingue, per riprendere un'espressione di Orioles. Le ricadute linguistiche della Brexit potranno influenzare il regime linguistico dell'Unione. Se le lingue ufficiali dell'Unione sono quelle degli Stati membri, allora l'inglese non potrà essere più tra le lingue ufficiali dato che Malta e Irlanda hanno rispettivamente scelto il maltese e l'irlandese. Per Gazzola (2016: 110) "uno degli effetti certi della Brexit sarà un drastico calo della percentuale della popolazione che nell'UE parla inglese come lingua materna [...]. Ciò farà aumentare la percentuale di persone escluse dalla comunicazione con le istituzioni europee se queste si esprimono solo in inglese o in tre lingue". Queste prime conclusioni e le previsioni di molti altri opinionisti vertono quindi verso il superamento dell'impianto monopolistico dell'inglese a favore di un federalismo linguistico. Al di là dei principi e delle previsioni, a darci un'idea più concreta degli effetti linguistici della Brexit saranno tre fenomeni: le prossime scelte linguistiche degli immigrati non europei, che avranno più difficoltà ad entrare in Gran Bretagna rispetto agli europei di origine; le scelte linguistiche degli stessi inglesi che, considerato il dominio dell'inglese, non hanno finora sentito il bisogno di imparare le altre lingue; infine i dati sullo studio della lingua inglese nei vari sistemi formativi e sociali dei paesi dell'Unione europea.

Il futuro linguistico dell'Europa

L'Unione e i singoli Stati devono fare in modo che le lingue materne dei rispettivi paesi siano pienamente dominate dai propri cittadini. Commentando i risultati della recente indagine dell'OCSE denominata PIAAC, *Program for the International assessment of adult competencies*, De Mauro (2014) nota che per alte percentuali di adulti in età di lavoro (16-65 anni), dall'Italia alla Francia, alla Germania, agli stessi Paesi del Nord, le competenze di lettura, scrittura, calcolo, possesso della lingua materna sono sotto i livelli minimi necessari a orientarsi nella vita di una società moderna. Secondo De Mauro, di fronte a questo dato preoccupante, un rialzo dei livelli di istruzione si impone come una necessità democratica in tutti i paesi europei.

L'UE e la tutela della vita nelle crisi umanitarie

di Nino Sergi, *presidente emerito di INTERSOS*

L'aiuto umanitario dell'UE risponde all'imperativo di tutelare la vita e alleviare la sofferenza umana nelle situazioni di crisi. La dichiarazione del Consiglio, dei governi degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione europea (CEE), "Consenso europeo sull'aiuto umanitario", l'ha formalmente proclamato un valore fondamentale e ne ha definito gli obiettivi.

"L'aiuto umanitario è espressione fondamentale del valore universale della solidarietà tra i popoli e un imperativo morale [...] L'obiettivo dell'UE è fornire una risposta di emergenza fondata sui bisogni volta a tutelare la vita, a prevenire e alleviare la sofferenza e a mantenere la dignità umana [...] L'aiuto umanitario dell'UE è fornito in risposta agli eventi di origine umana, ivi comprese le emergenze complesse, e alle catastrofi naturali".¹

Fin dalla nascita dell'European Community Humanitarian Office (Echo), nel 1992, il rapporto con le Organizzazioni non governative (Ong) è stato centrale; non solo per l'attuazione degli interventi umanitari ma anche per l'approfondimento dei valori, dei principi, delle politiche e delle buone pratiche umanitarie. Il rapporto tra Echo e le Ong è stato infatti pensato fin dagli inizi come relazione tra partner. Lo imponevano sia la giovane età dell'allora 'Ufficio umanitario della Comunità Europea' sia le problematiche acute e complesse connesse al soccorso di persone in pericolo, talvolta centinaia di migliaia alla volta. Echo non ha inteso attuare direttamente i programmi di aiuto e assistenza ma ha scelto di finanziare le operazioni servendosi di una rete di partner, dalle Ong alle agenzie internazionali e delle Nazioni Unite, al movimento della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. La partnership tra specificità e competenze diverse e la messa in comune di molteplici strumenti di analisi e operativi avrebbe infatti potuto contribuire, come poi è stato, a dare risposte umanitarie sempre più ampie ed efficaci. Echo esercita comunque il controllo e la verifica della sana gestione delle risorse oltre che dell'efficacia, nel rapido raggiungimento delle popolazioni colpite, delle risposte alle necessità reali.

È stato e continua ad essere un partenariato fruttuoso che, insieme al regolare lavoro tra la CE e gli Stati membri sulle strategie, le politiche, le emergenze e la risposta umanitaria², ha contribuito anche alla progressiva definizione del quadro normativo: il Regolamento europeo sull'aiuto umanitario, che ne rappresenta la base giuridica³, gli Accordi quadro di

¹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CElex:42008X0130\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CElex:42008X0130(01)). Consenso europeo sull'aiuto umanitario (G.U. 2008/C 25/01 del 30.1.2008), commi 1 e 8.

² http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/eu-member-states-cohafa_en

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:31996R1257&qid=1479643726330>. Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996.

partenariato con le Ong e le Organizzazioni internazionali⁴, il Consenso europeo sull'aiuto umanitario, gli articoli innovativi del Trattato di Lisbona⁵.

Dal 2004 Echo è una Direzione Generale della CE, ma ha mantenuto lo stesso acronimo. Nel 2010, anche in attuazione del nuovo Trattato, il suo mandato è stato ampliato fino a comprendere la Protezione Civile⁶, formando così una struttura capace di migliore coordinamento e maggiore efficacia nel rispondere alle catastrofi sia all'esterno che all'interno dell'UE. La "Direzione Generale per gli aiuti umanitari e la protezione civile" continua in ogni caso a fondare gli aiuti sui principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza in applicazione del diritto internazionale umanitario, nonostante alcune recenti spinte contrarie. C'è infatti chi vorrebbe attenuare alcuni dei fondamentali principi che sono divenuti patrimonio comune in Europa e a livello internazionale, quali l'imperativo di intervenire in ogni caso a soccorso delle vittime, l'imparzialità e la non discriminazione dell'aiuto, l'indipendenza rispetto a condizionamenti politici o di altra natura e quindi la piena autonomia delle scelte umanitarie rispetto a quelle politiche. Svalutare qualcuno di questi principi significherebbe per l'Europa una sconfitta politica, culturale e di civiltà.

Il Trattato di Lisbona ha inoltre introdotto il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario⁷ che consente ai cittadini europei di partecipare all'azione umanitaria. La CE ha avviato un'iniziativa per la creazione, entro il 2020, di oltre 18 000 cittadini europei quali volontari in situazioni umanitarie nel mondo. Tale iniziativa prevede un periodo di formazione prima del loro impiego con organizzazioni umanitarie certificate, secondo quanto stabilito dal Regolamento che nel 2014 ha istituito il Corpo⁸.

Per il periodo 2014-2020 agli aiuti umanitari sono stati assegnati € 6,62 miliardi ma gli impegni annuali sono regolarmente incrementati per far fronte alle nuove necessità umanitarie, mobilitando fondi principalmente dalla riserva per gli aiuti d'urgenza dell'UE, da riassegnazioni da altre linee di bilancio e dal Fondo europeo di sviluppo. Nel solo 2015 l'UE ha fornito più di € 1,5 miliardi in assistenza umanitaria e di protezione civile aiutando quasi 135 milioni di persone vittime di calamità naturali o conflitti in oltre 80 paesi, tra cui Siria, Iraq, Sud Sudan, Corno d'Africa, Sahel, Yemen, paesi colpiti da fenomeni meteorologici estremi causati dal Niño, Nepal, Ucraina. L'UE si può presentare, con fierezza, come il primo donatore al mondo per gli aiuti umanitari.

⁴ Dai primi accordi quadro del 1993 a quelli in vigore dal 2014 con le relative linee guida. Si veda http://dgecho-partners-helpdesk.eu/referenCE_documents/start#fpa_and_annexes

⁵ L'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (Tue) stabilisce i principi per tutte le azioni esterne dell'Unione (l'articolo 21, paragrafo 2, lettera g), riguarda gli interventi umanitari). L'articolo 214 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) costituisce la base giuridica per gli aiuti umanitari. Prima del trattato di Lisbona, la base giuridica era l'articolo 179 del trattato CE.

⁶ Articolo 196 del TFUE e Regolamento 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0369>

⁷ L'articolo 214 del Tfue, paragrafo 5, costituisce la base giuridica per l'istituzione del corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

⁸ Regolamento UE n. 375/2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0375>.

L'Europa e il continente africano

di Luigi Gaffuri, *Università dell'Aquila*

Il rapporto tra Europa e Africa è iscritto nella geografia, nella cultura e nella storia dei due continenti. Un'Europa senz'Africa non avrebbe futuro, perché dimenticherebbe il suo passato e cancellerebbe il proprio presente. Dalla metà del XV secolo fino a oggi l'Europa ha intrecciato relazioni importanti con il continente a Sud del Mediterraneo, tanto che la trama dei suoi legami e la mappa dei suoi conflitti si sono confuse con il destino dell'Africa. Dal periodo mercantile alla fase coloniale le traiettorie finiscono sempre per intersecarsi, non fosse altro che per i quattro secoli di tratta schiavistica o per la presenza e l'insediamento degli europei tra metà Ottocento e il 1960. In quanto istituzione unitaria, l'Europa si sarebbe del resto svuotata di significato politico se non avesse connesso la sua organizzazione territoriale con i propri lasciti geostorici fuori dal vecchio continente, in quell'Africa che aveva conquistato e occupato stabilmente.

Nel 1957 si istituisce la Comunità economica europea, con i Trattati di Roma, e contestualmente un paese dell'Africa subsahariana, l'ex Costa d'Oro del colonialismo britannico, accede per primo all'indipendenza assumendo il nome di Ghana. Un evento che prelude a quel processo il cui culmine si avrà nel 1960 e che vedrà nascere 17 nuovi paesi africani sulle ceneri del passato coloniale. Le redini politiche dei governi tornano così formalmente in mano alle élites locali, anche se le relazioni tra Europa e Africa proseguono sotto il segno di quello che Kwame Nkrumah aveva ribattezzato come neocolonialismo, rinviando con questo termine alla continuazione dello sfruttamento economico perpetrato dalle "madrepatrie" nelle ex colonie.

Il periodo successivo fu attraversato dalle dinamiche conflittuali della Guerra fredda che trasformò l'Africa in teatro di scontro fra le grandi potenze occidentali vincitrici del secondo conflitto mondiale e l'Unione sovietica con i suoi satelliti. Il continente africano, che annoverava nel suo nuovo assetto geopolitico anche paesi non allineati, assunse così una rilevanza strategica nello scacchiere internazionale, coinvolgendo l'Europa e inaugurando la stagione della cooperazione allo sviluppo. È questa la fase in cui il senso di responsabilità, se non proprio il senso di colpa, alimenta impulsi ideali di diversa impronta, impegni politici di vario orientamento, spinte verso la solidarietà, mettendo in campo forti legami tra Europa e Africa con un intreccio che durerà per tutti gli anni Ottanta, nei quali giunge a piena maturazione il pensiero terzomondista sorto sulle orme della cultura anticoloniale di Aimé Césaire, Léopold Sedar Senghor, Franz Fanon.

Sul finire del decennio, con la caduta del muro di Berlino nel 1989, nonostante la svolta democratica attestata dall'apparizione del multipartitismo in diversi paesi africani e l'avvento dei piani di aggiustamento strutturale voluti dal Fondo monetario internazionale

e dalla Banca mondiale, l'Europa comincia a manifestare un progressivo disinteresse per l'Africa, poiché svanisce in buona parte il ruolo geopolitico del continente. Nel momento in cui è impegnata a produrre i suoi più grandi sforzi di rinnovamento, l'Africa assume quindi meno rilevanza per l'emergere dell'Europa dell'Est come oggetto di nuove attenzioni da parte dell'Occidente dopo il crollo del sistema sovietico. L'asse delle relazioni internazionali si ri-orienta e, negli anni Novanta, l'Europa si ritrae da un'Africa che appare sempre più inutile e complicata, lacerata da guerre intestine e incapace di progettare il proprio futuro. Sull'onda dell'afropessimismo, si sostiene che il continente dimenticato "rifiuti" lo sviluppo e sia condannato a rimanere senza pace.

L'impegno dell'Unione europea a favore dell'Africa tocca il suo punto più basso nella storia dei rapporti euroafricani. Mentre alcuni Stati nazionali del vecchio continente mantengono relazioni politiche ed economiche con i paesi a Sud del Mediterraneo, altri ritengono di doversi tenere a distanza dai conflitti che attraversano l'Africa, ormai raggiunta anche dal terrorismo. La carenza di infrastrutture, le ampie falle dei sistemi educativo e sanitario, il divario nella dotazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'impasse dell'agricoltura estensiva, le devastazioni ambientali, gli sprechi nella gestione, la mancata valorizzazione delle fonti di energia, le difficoltà d'accesso ai mercati internazionali rinforzano la problematicità dei rapporti tra i due continenti. Un insieme di fattori, dunque, giustificherebbe una visione pessimistica sulle prospettive di sviluppo dell'Africa, confidando nel fatto che la crisi da cui è attanagliata rimanga confinata oltre la sponda sud del Mediterraneo.

Questo mare antico è la culla comune dell'Europa e dell'Africa, uno spazio geografico, un serbatoio culturale, un patrimonio storico, un crocevia di flussi di ogni genere in cui ciascuno ha trovato la sua collocazione. Attraverso questa via si riallacciano oggi le relazioni tra i due continenti, sulla scia di un passato coloniale che stenta a morire, della prossimità territoriale, della parentela di lingue e culture. La fase attuale di questi rapporti è connotata dall'immigrazione. Volenti o nolenti, l'Africa ci presenta il conto e si riaffaccia sulla scena coinvolgendo l'Europa, la cui evoluzione demografica nel corso degli ultimi decenni è stata contrassegnata in modo determinante dalle migrazioni che, investendo il vecchio continente con il loro apporto, hanno evitato il netto declino della popolazione europea. Sull'onda delle paure, però, la crisi umanitaria che solca il mare Mediterraneo ha incrinato le forme di solidarietà e ha favorito l'adozione di politiche restrittive in diversi paesi d'Europa.

È illusorio ritenere che i venti di crisi che soffiano in Africa non si riversino, con modalità inattese, anche sul continente europeo. Un primo effetto è precisamente costituito dai recenti flussi di profughi, richiedenti asilo, rifugiati, apolidi, sfollati che si muovono lungo le rotte mediterranee. Anche per questo l'Europa non può pensarsi isolata: oltre ai rapporti con l'Occidente americano, con il colosso russo e quello cinese, deve perciò tenere conto del Sud a essa più vicino. L'Africa non può certo farcela da sola, ma anche l'Europa continuerà ad avere bisogno del "continente nero". Per questo, avrebbe dovuto mirare da tempo a una cooperazione orientata verso un co-sviluppo di fatto e non di facciata, rivalutando le prassi mediante le quali milioni di migranti africani hanno partecipato alla vita sociale nei territori di provenienza e in quelli d'approdo diventando, sebbene tra innumerevoli ostacoli e al costo di enormi sacrifici, artefici di processi d'integrazione in entrambe le realtà di riferimento.

Proposte della diaspora africana all'Unione europea

di Godwin Chukwu, Mohsen Hmidi, Raoudi Mediouni, Ndjock Ngana, Essane Clarisse Niagne

Siamo un gruppo di mediatori culturali, operatori e ricercatori di origine africana che da molti anni e in diversi ambiti sociali si adoperano per far conoscere la cultura africana in Italia. Venuti a conoscenza del proposito dell'Istituto "S. Pio V" e di Idos di presentare un libro sul 60° anniversario del Trattato di Roma e sulle politiche europee finora condotte, abbiamo chiesto di far sentire anche la nostra voce. Questo documento fa riferimento alla diaspora africana: noi personalmente ne rappresentiamo solo una piccola parte, però siamo certi che le nostre esperienze si inseriscono in un patrimonio condiviso da tutti i fratelli africani, ai quali ci unisce l'amore per il nostro continente, il vissuto migratorio e anche l'attaccamento all'Europa.

Il fatto che l'anno scorso l'Onu abbia dedicato un decennio ai cittadini di origine africana, per favorirne il rispetto, indica che partiamo da una situazione di difficoltà. Chi resta impressionato dal colore della nostra pelle, chi dalla differenza di religione, chi dalla nostra gente resa povera nei nostri paesi di origine e spesso anche nelle città che ci accolgono. Si va dall'indifferenza, al mancato apprezzamento, al disprezzo, alla xenofobia, alla paura e al razzismo e si diffondono discorsi d'odio sempre più preoccupanti. Sarebbe, però, sbagliato limitarsi a descrivere questo scenario. In Italia si riscontrano eccezionali espressioni di convivenza multiculturale e multireligiosa, favoriti da una fruttuosa sinergia in diversi ambiti della società: lavorando fianco a fianco, si riesce a progettare azioni positive.

Apprezzando l'Europa, rimaniamo molto rattristati di fronte a questa ambivalenza, che rischia di offuscare i meriti che spettano al Vecchio Continente. Non vogliamo indugiare sui secoli nei quali si praticava la schiavitù: il ricordo, tuttavia, per non essere meramente formale, dovrebbe servire a evitare le attuali forme di schiavitù, spesso mascherate ma sempre a servizio del profitto: un comportamento che allarga le ferite dell'Africa e costituisce una ferita impressionante alla dignità dell'Europa cristiana. Non vogliamo parlare neppure della colonizzazione, praticata a lungo nei nostri paesi con la pretesa di mostrarci l'esempio "del mondo civilizzato" da seguire (a dire il vero non sempre encomiabile), che tra l'altro si sentiva autorizzato ad appropriarsi delle nostre risorse e a tenerci in una situazione di inferiorità strutturale.

Tutto questo è passato e gli africani, persone che non dimenticano quanto è avvenuto ma non serbano rancore, si chiedono che cosa potranno fare nel futuro, dando l'avvio a una collaborazione basata sul riconoscimento reciproco, in cui l'uomo sia il punto focale.

Non crediamo che a separarci debbano essere il colore della pelle e le differenze religiose, per il semplice motivo che la religione non deve essere elemento di divisione. I molti africani che si rifanno alle religioni tradizionali, come anche quelli di fede cristiana, islamica o di altra fede, dovrebbero dialogare maggiormente con gli europei in una logica di reciprocità per riuscire a convivere senza conflitti degenerativi, e senza denigrazioni

di sorta. Il nostro ruolo di mediatori interculturali serve anche per promuovere questa prospettiva di speranza.

La previsione di quanto ci attende ci porta a pensare che il futuro dell'Europa sarà più legato a quello dell'Africa, un continente che raddoppierà la sua popolazione, accreditandosi come un grande mercato di consumatori fatto di persone giovani e motivate a diventare più preparate in tutti i campi, per poter valorizzare quella miniera di risorse che è il loro continente.

Non siamo una terra insonnolita o addirittura addormentata, come qualcuno continua a definirci. L'Africa ha un ritmo elevato di sviluppo, ma parte da posizioni molto sfavorevoli per cui il cammino da percorrere è lungo, mentre il nostro passo non è ancora spedito. Tra di noi sono ancora molti quelli propensi a combattersi tra di loro, anche perché non sempre sappiamo scegliere i migliori rappresentanti politici, con un divario notevole rispetto ai grandi uomini che hanno portato all'indipendenza, dando il via a un movimento di pensiero così profondo che tuttora conserva la sua attualità. Anche oggi, la competenza culturale e politica e una chiara coscienza di cittadinanza permetterebbero ai nostri governanti la conclusione di accordi più idonei e più trasparenti con l'Europa, senza limitarsi al traffico di armi. Amaramente si può aggiungere: "Ma non è forse vero che tutti i paesi di ogni continente si combattono tra di loro?" Purtroppo, all'origine di questo cammino faticoso e attardato vi sono spesso gli europei con i loro interessi, che ci portano a contrapporci gli uni agli altri anziché mostrarci tra di noi solidali.

Come africani della diaspora vogliamo partecipare sentitamente alla celebrazione del 60° anniversario del Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea, poi diventata Unione europea e propositasi come esempio al mondo intero per il suo lungimirante processo di integrazione. Del cammino fatto apprezziamo molte realizzazioni, ma vorremmo di più e con convinzione proponiamo all'Europa tre obiettivi.

Aiutare con maggiore generosità lo sviluppo integrale ed endogeno del continente africano. Servono senz'altro più risorse, ma anche una programmazione che sia vicina alle attese economiche sociali e culturali delle popolazioni africane e dei loro paesi e coinvolga anche gli africani della diaspora, che conoscono bene i loro paesi e sono indispensabili per far calibrare meglio gli interventi, creando ponti solidi tra i due continenti. Solo così, con il tempo, si potrà venire a capo dei flussi di profughi che scappano da situazioni invivibili.

Incentivare il rispetto delle culture, essendo questo il vero segreto di una integrazione duratura, che riesce a unire senza confondere e a distinguere senza separare. Le buone prassi, riscontrabili in Italia come in altri Stati membri, attestano che è possibile questa nuova via, lontana dai modelli tradizionali e che dovrebbe caratterizzare sempre più la progettazione europea.

Salvaguardare la dignità degli africani e di tutti gli immigrati, da considerare i nuovi cittadini dell'Unione europea in sintonia con la sua grande tradizione umanistica, con la quale non si compone l'odio verso "gli stranieri". La nostra idea dell'Europa è così grande da consentire la convivenza con altre culture, altre religioni e altri popoli in un orizzonte di pace. Crediamo che questi due grandi continenti non debbano avere dei destini solitari e debbano inglobarsi insieme a tal fine.

Unione europea, rifugiati e richiedenti asilo, territorio: quali strategie

di Andrea Marchesini Reggiani, *presidente della cooperativa Lai-momo*

L'afflusso di migranti verso l'Europa non sembra arrestarsi e risulta essere un fenomeno senza precedenti storici, come conferma il rapporto annuale dell'UNHCR: una persona su 113 è costretta alla fuga, i migranti forzati nel mondo hanno raggiunto il picco di 65,3 milioni, di cui 3,2 milioni erano a fine 2015 in attesa della decisione sulla loro richiesta d'asilo nei paesi industrializzati (il numero più alto di richieste mai registrato dall'UNHCR)¹. Anche per l'anno 2016 i flussi non hanno accennato a diminuire, portando l'Unione europea a dover affrontare la questione come tema prioritario.

Le disposizioni che mirano a creare il cosiddetto "Sistema Europeo Comune di Asilo" sono state gradualmente recepite dagli Stati membri nel corso del 2015 e del 2016; tuttavia, l'incremento massiccio dei flussi migratori verso l'Europa ha messo ulteriormente alla prova il sistema, rendendo parzialmente vani i tentativi di omogeneizzazione a livello europeo e, piuttosto, lasciando agli Stati la responsabilità di gestire questo fenomeno. Stati che spesso si sono ritrovati nella necessità di affrontare i numerosi arrivi di richiedenti asilo dispiegando misure emergenziali fondate su principi di solidarietà, con l'obiettivo di salvare vite umane e assicurare una gestione efficiente delle politiche migratorie.

I principi europei in materia d'asilo si sono spesso scontrati con le pratiche e la gestione effettiva dei flussi, ai quali si è cercato di far fronte per garantire l'ottemperanza del principio di *non-refoulement* e al contempo mantenere alti gli standard di sicurezza. Quest'ultimo imperativo ha condotto, in alcuni casi, al ripristino dei controlli alle frontiere, misure che l'Europa aveva dismesso dall'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen.

In questi anni abbiamo assistito, dunque, all'emersione di difficoltà crescenti nell'affrontare il tema dell'asilo e della gestione delle migrazioni in un'ottica comune. Le risposte in ogni Paese sono state emergenziali ed eterogenee con l'obiettivo multiplo di garantire la gestione dei flussi alle frontiere, rispondere adeguatamente ai richiedenti asilo in termini di presa in esame delle domande, offrire adeguati standard di accoglienza e integrazione e, infine, rassicurare l'opinione pubblica. All'aumento di richieste di protezione internazionale, l'Italia ha risposto con un incremento senza precedenti di posti all'interno dell'eterogeneo sistema di accoglienza italiano (SPRAR, CAS, Hotspot, Hub), che dal 2013 al 2016 ha visto una crescita notevole, passando da 22.118 a 176.554 posti a fine 2016². Dei posti in accoglienza a fine 2016, solo il 13,5% rientrava nello SPRAR³, mentre il restante riguardava strutture definite temporanee e straordinarie in capo alle Prefetture e non agli Enti locali.

¹ UNHCR, *Global Trends - Rapporto Annuale 2015*, giugno 2016.

² Si veda l'aggiornamento dato mensilmente sul sito del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico al 31/12/2016, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

³ Art. 14 D.lgs n. 142/2015.

Il recepimento delle direttive europee in materia di accoglienza e delle disposizioni contenute nella "Roadmap"⁴ stilata dalla Commissione europea nel maggio del 2015 ha rafforzato il sistema che resta, tuttavia, eterogeneo e diversamente declinato in relazione alle scelte delle singole Prefetture, alla presenza di soggetti gestori con diverse competenze e livelli di *expertise*, così come alla specificità del tessuto sociale ed economico dei territori di accoglienza.

Per cogliere nei suoi aspetti di concretezza questo panorama europeo e nazionale, ci sembra utile offrire un approfondimento rispetto alla strategia di accoglienza realizzata in una situazione locale, quella della Provincia di Bologna, per la quale la cooperativa Lai-momo ha fornito un fattivo contributo⁵. "Da qui" – dalla presenza sul territorio e dal lavoro concreto – si possono infatti osservare gli effetti del fenomeno migratorio sul territorio e meglio comprendere le sollecitazioni e le sfide che l'Europa sta affrontando e che tanto preoccupano la sua opinione pubblica.

In primo luogo, ci preme notare come sia stato importante investire nella comunicazione con i cittadini riguardo all'accoglienza dei richiedenti asilo, offrendo anche dati e statistiche aggiornati sul fenomeno nel territorio metropolitano⁶, per rispondere al costante accostamento, praticato dai media, al concetto di invasione, con annessi sentimenti di paura e diffidenza. In secondo luogo, è chiaro che "accogliere" significa non solo aprire strutture e garantire i servizi minimi per i richiedenti asilo, ma anche impegnare risorse in un grande sforzo di sviluppo di comunità nei territori.

Dall'esperienza attuale emerge che per conseguire risultati positivi nell'accoglienza è importante tenere in considerazione il punto di vista delle comunità locali. Il lavoro con i richiedenti asilo rende infatti necessario dialogare con i cittadini dei territori che li accolgono, cercando di dare risposta alla domanda che spesso ci viene posta nel nostro lavoro quotidiano: "Perché li dobbiamo accogliere?" Le risposte vanno cercate proprio nei fondamenti delle democrazie europee e nei trattati costituenti. Parlare di diritto d'asilo sta diventando un'occasione per far crescere la consapevolezza delle basi dei nostri diritti e doveri e leggere la convivenza quotidiana in una prospettiva di cittadinanza italiana ed europea.

Parlare di diritti, doveri e integrazione socio-economica con uno sguardo focalizzato unicamente sui richiedenti asilo accolti difficilmente produrrà effetti inclusivi e di accettazione. Per questo è fondamentale attuare un costante lavoro di mediazione e lettura dei contesti in cui viene organizzata l'accoglienza, fornendo strumenti culturali e metodologici per comprendere la complessità della società, da ormai molti anni minata da alti tassi di disoccupazione che riguardano tutti, anche i cittadini italiani e i migranti di lunga permanenza.

Aprire spazi di riflessione che producano proposte su nuovi modi d'intendere l'accoglienza in questo specifico momento storico diventa un obiettivo prioritario, partendo dal principio solidaristico e dal senso di responsabilità degli Stati membri, che già si stanno traducendo in azioni nel concreto quotidiano dei contesti locali.

⁴ <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>

⁵ www.laimomo.it.

⁶ Campagna di Comunicazione "Bologna Cares!", www.bolognacares.it.

Alcide De Gasperi, grande statista e federalista europeo

di Gianluca Lodetti, INAS-CISL e Franco Pittau, Centro Studi e Ricerche IDOS

Per presentare questo grande statista, determinante per la rinascita dell'Italia distrutta dalla guerra ma di fondamentale importanza anche per l'avvio del processo di integrazione in Europa, partiamo dalla sua morte, avvenuta nella sua casa di Borgo Valsugana (TN) il 19 agosto 1954. Già da un anno egli non è più capo del governo e lontano dalla politica romana e internazionale, vicino ai suoi familiari (la moglie Francesca Romani e quattro figlie), è sorretto da una fede profonda che considera "anima e midollo" di tutte le cose. Ha 73 anni, ma la sua scomparsa giunge improvvisa. La salma, trasportata in treno a Roma per i funerali di Stato, va a rilento a causa delle innumerevoli manifestazioni di affetto durante il percorso. È grande la riconoscenza a questo politico semplice, sobrio, competente, educato e tenace che ha dato dignità e benessere all'Italia. Lo scrittore Giovannino Guareschi, che pure da De Gasperi è stato citato in giudizio per diffamazione ed è stato punito con il carcere, ha detto di lui che a confronto dei politici dell'epoca (peraltro tutt'altro che insignificanti) De Gasperi è un gigante..

Il suo impegno politico abbraccia tre periodi storici nettamente distinti: l'impero austro-ungarico, il regime fascista e il Dopoguerra.

Nel periodo dell'impero asburgico De Gasperi è eletto deputato a Vienna (dove si è laureato in filologia), nel 1911, in rappresentanza del Trentino. In quella città, oltre a osservare da vicino le implicazioni del cristianesimo sociale (già praticato nel Trentino ma secondo orizzonti più limitati), colloca la sua linea politica tra il capitalismo e il socialismo (questa è anche l'impostazione della dottrina sociale della chiesa cattolica alla quale si ispira) e, in un contesto multinazionale come quello dell'impero, si impegna per far valere i diritti delle minoranze: in precedenza non è mancata qualche giornata di prigione per aver reclamato a Innsbruck una università in lingua italiana per la minoranza trentina.

Dopo il passaggio del Trentino all'Italia nel 1919, De Gasperi è già un uomo politico preminente nelle file del Partito Popolare Italiano di don Sturzo. Nel 1921 viene eletto deputato, poi capogruppo e nel 1925 segretario del suo partito. Dalla fiducia accordata al primo governo di Mussolini, conosciutone meglio le caratteristiche (specialmente dopo il delitto Matteotti) passa a una netta contrapposizione. Nel 1927 viene condannato a due anni di carcere per una pretestuosa accusa di tentativo di espatrio clandestino. Quindi, su interessamento di mons. Montini (il futuro Papa Paolo VI), viene assunto presso la Biblioteca Apostolica Vaticana. Questo è un periodo di intensa riflessione sui grandi temi politici in chiave italiana ed europea, in un'ottica di superamento delle due ideologie assolutiste del secolo (il nazifascismo e il comunismo), temi sui quali scrive sulla rivista *L'Illustrazione Vaticana*. Non sono anni perduti perché servono a completare l'esperienza politica fatta nel Parlamento di Vienna

Durante il periodo della liberazione e nel Dopoguerra De Gasperi riprende l'attività politica ai più alti livelli. Fonda la Democrazia Cristiana, entra nel Comitato di Liberazione Nazionale, fa parte del governo Badoglio, diventa ministro degli esteri e quindi presidente del Consiglio

dei Ministri dal 1945 al 1953. È l'ultimo capo di governo del Regno d'Italia e il primo della Repubblica italiana.

È abilissimo nel condurre le trattative di pace con le potenze vincitrici, salvando per quanto possibile l'integrità territoriale dell'Italia. È convinto dell'importanza del sostegno statunitense e della necessità degli aiuti del piano Marshall. Avverso al comunismo, nel 1948 pone fine ai governi di unità nazionale, mette all'opposizione i socialisti e i comunisti e sollecita l'apporto dei partiti di ispirazione laica. Promuove importanti riforme (agraria, fiscale, per il meridione, per la casa, per le nazionalizzazioni ecc.), che contribuiranno a gettare le basi per il futuro "miracolo economico italiano".

Lo sviluppo dell'Italia viene inteso in stretta simbiosi con il processo di integrazione europea, per il quale assicura un apporto autorevole nelle prime tappe che il vecchio continente segue a tal fine. Questo grande europeista si schiera decisamente per l'approvazione sia del Trattato della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (1951) sia del Trattato sulla Comunità Europea di difesa (1952), quest'ultimo non entrato in vigore per la mancata ratifica da parte della Francia. Nel 1951, per superare la fase di stallo, De Gasperi viene chiamato da Jean Monnet e da Eisenhower (comandante della Nato) a impegnarsi personalmente nelle trattative per un sistema comune di difesa e lo fa in maniera illuminata e autorevole, insistendo sulle prospettive federaliste (è stato suo collaboratore anche Altiero Spinelli): non può invece essere d'aiuto nel 1953, a fronte di un altro stallo, perchè non è più capo del governo. De Gasperi ha tracciato la strada dell'apertura, che a 4 anni dalla sua morte porterà alla firma del Trattato di Roma, e giustamente viene annoverato tra i padri fondatori dell'Europa unita¹.

Secondo De Gasperi il processo di integrazione europea, per essere duraturo, non può non includere la Germania (prospettiva nell'immediato Dopoguerra ostica a diversi Paesi, memori delle invasioni naziste), deve ridimensionare l'assolutismo degli Stati nazionali, far capire che l'integrazione economica va a beneficio dei singoli Stati in un contesto di equità per tutti, assicurare una nuova collocazione dell'Europa nello scenario internazionale, sempre nella preminenza della politica sull'economia come luogo di conciliazione degli interessi.

La sua idea dell'integrazione europea è valsa a recuperare un passato burrascoso ed è anche oggi d'aiuto per progettare il futuro. In un suo famoso discorso dedicato ai giovani, pronunciato al Senato della Repubblica il 15 novembre 1950 sulla politica europea, concilia il pragmatismo dell'azione politica con il suo afflato ideale, che porta a coltivare una "mentalità europea" senza la quale nessuna istituzione federale potrebbe funzionare.

Purtroppo oggi il dibattito politico sull'Europa si ferma a una sterile contrapposizione tra chi vuole stare dentro e chi vuole tirarsene fuori sulla base del mero interesse nazionale. Queste sono invece le parole rivolte da De Gasperi ai giovani negli anni '50, valide anche nell'attuale situazione: "Ditemi un po' quale mito dobbiamo dare alla nostra gioventù per quanto riguarda i rapporti fra Stato e Stato, l'avvenire della nostra Europa, l'avvenire del mondo, la sicurezza, la pace, se non questo sforzo verso l'unione? [...] Volete il mito della [...] propria bandiera? [...]. Io vi dico che questo mito è mito di pace; [...] Questa è la strada che dobbiamo seguire"².

¹ D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

² "Un ideale per i giovani", discorso pronunciato al Senato il 15 novembre 1950, in A. De Gasperi e la politica internazionale, Roma, Cinque Lune, 1990, Vol. III, pp. 398-401.

Konrad Adenauer: le idee e l'impegno per l'Europa

di Michele Valensise, *Presidente di Villa Vigoni, già Ambasciatore d'Italia in Germania*

Ciascuno di noi porta inevitabilmente dentro di sé il riflesso del periodo storico e della realtà politica e sociale che il destino gli assegna per vivere. Nel caso di Konrad Adenauer i riflessi e le stratificazioni devono essere stati notevoli. La sua vita non si è svolta in un solo contesto, ma ha attraversato in profondità quattro Germanie, molto diverse l'una dall'altra. Era nato nel 1876, cinque anni dopo l'unificazione tedesca, e cresciuto in epoca imperiale. Aveva poi vissuto, come Sindaco di Colonia, tutto il periodo della Repubblica di Weimar. Negli anni bui che seguirono era sopravvissuto, con dignità, osteggiando il nazismo e con forti riserve sulla guerra. Infine, nella fase della ricostruzione fisica e morale della Germania, era assunto alla guida del paese da Cancelliere federale (1949) all'età di settantatré anni. Una lunga esistenza snodata attraverso le tragedie e le speranze di una storia in perenne divenire, nel cuore di un'Europa capace di infliggere e subire immani sofferenze ma anche di rialzarsi con orgoglio e di guardare avanti.

L'origine renana e la formazione cattolica, speculari rispetto alla tradizione luterana e aristocratica degli junker, sono state per Adenauer le basi naturali della sua estraneità dal mondo prussiano (*"quando il vagone letto da Colonia a Berlino attraversava l'Elba, non riuscivo più a dormire"*). Non gli piaceva lo Stato onnipotente ed era lontano in ogni senso dal nazionalismo e dal militarismo guglielmino. Avvertiva piuttosto un favore istintivo per le autonomie locali e per il progetto federale europeo. Misura, frugalità, disciplina e perseveranza lo caratterizzano dall'infanzia alla maturità e si rivelano virtù preziose nella sua azione politica e nel perseguimento delle sue priorità. Gli storici si sono chiesti se Adenauer abbia dominato la sua epoca con le sue idee o sia stato "un mero esecutore dello spirito del proprio tempo" (Hermann Graml) e forse egli è stato al tempo stesso il fautore e l'interprete delle esigenze di rinascita *ex novo* della Germania, per restituirle piena sovranità dopo l'epilogo dell'incubo nazista. Non vi è dubbio sul fatto che, accanto ai grandi obiettivi dell'integrazione della neo-Repubblica federale nel sistema alleato occidentale da un lato e della riconciliazione franco-tedesca dall'altro, sia l'unità economica e politica dell'Europa il traguardo perseguito da Adenauer con straordinaria tenacia nel corso del suo lungo cancellierato.

La cesura senza appello con il passato (*"dal 1933 mi sono spesso vergognato di essere tedesco"*) gli consente di essere protagonista assoluto della democratizzazione del paese, condotta con mano salda e talora anche spregiudicata (*Kanzlerdemokratie*). E apre la via a una originale visione europea, bilanciata sull'interesse nazionale e sul desiderio di cooperazione tra i popoli e le nazioni del continente macchiato dal sangue di troppe guerre (*"senza una Germania forte e libera, non ci potrà essere un rinnovamento dell'Europa"*). Sicché è profonda l'intesa con Robert Schuman – tedesco di Lorena, divenuto francese solo dopo la prima guerra mondiale – e forte l'appoggio alla sua proposta del maggio 1950 per la creazione di un'autorità franco-tedesca per il carbone e l'acciaio (CECA). Così come è profonda la delusione per

il rifiuto della Francia della Comunità europea di difesa (CED) del 1954. Negli anni a seguire ripensò con forte rammarico a quell'occasione mancata per l'Europa. Il diniego francese aveva imposto un arresto forzoso a un convoglio che tutti gli europei avevano invece interesse a mandare avanti. La portata negativa di quella battuta d'arresto divenne ancor più chiara con il passare del tempo. E il convincimento dell'epoca di Adenauer (e di altri), in favore di una difesa comune europea, appare quasi profetico oggi, dopo più di sessanta anni: nella stagione che stiamo vivendo, è evidente quanto sia fondamentale per i paesi europei il tema della difesa comune, che resta al centro di riflessioni quanto mai urgenti e di agende tuttora non compiutamente elaborate.

Un altro europeo di confine, Alcide De Gasperi, nato a cavallo dell'impero asburgico e della nazione italiana, promuove una concezione affascinante per il renano Adenauer. Lo Stato plurinazionale (impero austro-ungarico) e la singola nazione (Italia) sono compatibili, possono integrarsi in equilibrio. Potrebbe avvenire qualcosa di analogo nella costruzione europea del dopoguerra. Il che si traduce in De Gasperi, dinanzi ad Adenauer, in un atteggiamento di "maggiore spessore e maggiore rilevanza rispetto alle future aperture europeistiche" (Pietro Scoppola). Anche tra i due statisti cattolici c'è una proficua, non rituale considerazione reciproca. A marzo del 1954, a Castelgandolfo, l'anziano Cancelliere tedesco dice a De Gasperi: *"occorre che noi due viviamo ancora due anni. Ad Europa unita potremo andare definitivamente a riposo"*. Ma De Gasperi muore già ad agosto di quell'anno.

Nel 1957 Adenauer trionfa nelle elezioni politiche e conquista la maggioranza assoluta al *Bundestag*. È l'anno della firma dei trattati di Roma, che danno vita alla Comunità economica europea. La Germania di Bonn abbraccia il progetto europeo con decisione. Per il Cancelliere della rinascita si tratta dell'attuazione del principio sostenuto dai primi anni cinquanta, l'europeismo, che su quella scia i tedeschi coniugheranno per decenni con il suo complemento essenziale, l'atlantismo. All'atto di sottoscrivere i trattati in Campidoglio, Adenauer richiama solennemente anche la prospettiva, il sogno della riunificazione con i tedeschi dell'Est, fratelli separati dalla cortina di ferro. E pochi anni dopo si dichiara ufficialmente favorevole all'ingresso del Regno Unito nella Cee, anche se in cuor suo diffida molto – a ragione – delle reali intenzioni di Londra circa l'obiettivo di unione politica dei Sei fondatori. Quando De Gaulle porrà clamorosamente il veto del governo di Parigi all'ingresso al Regno Unito nella Comunità europea, per Adenauer sarà del tutto prioritario restare a fianco della Francia, lasciando Londra alla sua dimensione insulare e consacrando il rapporto tra Parigi e Berlino, fondamentale per la Germania e sul piano europeo, attraverso lo storico trattato di amicizia franco-tedesca del gennaio 1963.

Oggi, in una stagione di incertezze e di smarrimento, può essere utile per tutti gli europei ripensare ad alcuni passaggi della lezione di Konrad Adenauer. Un'eredità apparentemente lontana si rivela, a ben vedere, di stimolo per quanti, pur in un contesto globale ben diverso, continuano a ritenere prevalenti per il nostro continente le ragioni della collaborazione, della solidarietà e della responsabilità comune rispetto a formule di velleitario nazionalismo e di pericoloso isolazionismo.

Robert Schuman e la conciliazione franco-tedesca come base per l'integrazione europea

di Edoardo Zin, *Vice Presidente Istituto S. Benedetto, Metz*

“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionati ai pericoli che la minacciano[...] L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra”. Così il ministro francese degli Affari Esteri dichiara, il 9 maggio 1950, davanti a duecento giornalisti frettolosamente convocati nella sala dell'Orologio del Quai d'Orsay “per un'iniziativa di grande importanza”. Con la voce monocorde che gli è propria, non disgiunta da un accento germanico, ma con la fermezza che gli deriva dall'audacia delle sue convinzioni, il ministro continua: “Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri Paesi europei”: nasceva la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), il seme da cui sarebbero germogliate la CED, la CEE e la CEEA – di cui ricordiamo quest'anno il 60° anniversario della firma dei Trattati – la Comunità Europea e, dopo Maastricht, l'Unione Europea.

La dichiarazione che passerà alla storia era stata preparata per Schuman dal suo collaboratore e amico Jean Monnet. Schuman l'aveva letta e meditata durante il precedente fine-settimana nella quiete della sua dimora sui colli che attorniano Metz, vi aveva apportato correzioni, cambiato l'aggettivazione, spostato i capoversi. Aveva tenuto nascosta la sua iniziativa anche ai diplomatici del Quai d'Orsay e aveva rotto il silenzio solo con due colleghi, europeisti convinti: Pleven e Mayer. Aveva fatto cenno della sua proposta il giorno precedente al Segretario di Stato americano Acheson, di passaggio per Parigi e diretto a Londra per la riunione dei ministri dei paesi alleati prevista per il 10 maggio.

Nella mattinata, Schuman aveva inviato un suo fidato consigliere a Bonn per consegnare al cancelliere Adenauer due missive (una ufficiale e una confidenziale), con le quali lo metteva al corrente della sua offerta. Adenauer gli rispose: “Approvo con tutto il cuore la sua proposta”. Ricevuto il consenso del Consiglio dei Ministri riunitosi nella mattinata, per un gesto di cortesia, Schuman convocherà gli ambasciatori dei paesi interessati e spiegherà loro il contenuto della sua dichiarazione.

Mettere assieme l'intera produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio significava togliere di mezzo la causa che aveva prodotto tre guerre: la franco-prussiana, la prima e la seconda guerra mondiale.

Schuman era nato 64 anni prima a Lussemburgo da madre lussemburghese e da padre cittadino tedesco, ma che aveva lasciato la Lorena dopo che questa regione, in seguito al trattato di Francoforte (1871), era stata annessa alla Germania. Dopo gli studi universitari, condotti in Germania e al termine della prima guerra mondiale, quando la Lorena era ritornata ad essere nuovamente francese, Schuman aveva aperto il suo studio legale a Metz. Conosceva, quindi, i drammi delle popolazioni di quelle terre, il cui suolo era ricco di giacimenti di ferro e di carbone, a quei tempi materie prime necessarie per la fabbricazione

dei mostruosi ordigni bellici, per il cui possesso Germania e Francia si combatterono ferocemente. A Metz Schuman proverà l'esperienza della forte incomprendimento tra le due comunità francofona e germanofona, ma egli, educato nelle due culture e esprimendosi benissimo in entrambe le lingue, avrebbe percepito che questo antagonismo sarebbe potuto divenire occasione di reciproca comprensione e di mutua collaborazione.

Eletto all'Assemblea Nazionale nel 1919, siederà a Palais Bourbon – salvo la parentesi dell'occupazione tedesca – fino al 1962. Quando nel 1939 le truppe naziste avrebbero nuovamente invaso l'Alsazia e la Lorena, Schuman verrà arrestato e incarcerato. Messo sotto sorveglianza speciale, sarebbe evaso e sarebbe entrato in clandestinità.

Prima di incominciare la costruzione di una comunità – termine fino ad allora sconosciuto nei trattati internazionali – Schuman si assicura che la pietra d'angolo di questa comunità sia sicura e robusta, ponendo come base la riconciliazione franco-tedesca a garanzia della comunità: se l'opposizione tra Francia e Germania si fosse eliminata, offrendo lui, cittadino di un paese vincitore, la mano ad un paese vinto, si sarebbe potuto unire le nazioni europee. La riconciliazione tra i due paesi, un tempo nemici, diverrà il simbolo dell'azione schumaniana, il postulato che precede ogni altra sua iniziativa e il punto di partenza del cammino verso l'integrazione europea.

Nella sua dichiarazione del 9 maggio il ministro degli esteri francese continua: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta assieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". Occorrerà procedere per tappe.

Il fine (la pace) è chiaro, alto, indispensabile: a esso si sarebbe pervenuti attraverso "realizzazioni concrete", di cui la CECA era il primo passo. Ne seguiranno altri (la soppressione progressiva delle frontiere, il razionale coordinamento delle produzioni dei diversi paesi per facilitare la circolazione dei beni, dei capitali, degli uomini, la creazione di una moneta unica...), ma resteranno solo mezzi per raggiungere il fine. Per Schuman (e lo scriverà chiaramente nel suo libro-testamento *Pour l'Europe*, di cui è in corso di realizzazione l'edizione italiana) l'economia è solo una dimensione di una Europa unita politicamente, garanzia per assicurarle la pace con i suoi corollari di libertà e democrazia.

Lo spirito che animerà questa realizzazione è la solidarietà fra le nazioni aderenti, un sentimento non verbale e fragile, ma la solida assicurazione fondata su un confronto dei reciproci interessi da realizzare nella sovra-nazionalità. Per Schuman la sovra-nazionalità non è né la negazione della Patria, né la fine delle nazioni, anzi è l'espandersi degli interessi di un paese verso una Comunità per meglio difenderli.

Schuman non è stato solo l'abile politico che incarna passione, senso di responsabilità e capacità di valutazione. È un "realista mistico", il "cristiano vicino alla santità" e, come lo definiva non troppo amichevolmente un suo ministro, quando egli era Presidente del Consiglio, "l'uomo con la veste talare invisibile". Ma in Schuman non troviamo alcuna traccia di clericalismo. Da Jacques Maritain aveva imparato ad operare "non in quanto cristiano", ma "da cristiano" e da Bergson aveva appreso che "la democrazia deve la sua essenza al cristianesimo". Non è stato solo un devoto cristiano che non ha ostentato clamorosamente la sua fede, ma che l'ha vissuta nell'impegno politico dove la praticò anche con una non comune sensibilità sociale.

Jean Monnet, politico pragmatico ed efficace costruttore dell'Europa

di Luciano Lagamba, *presidente Sei-Ugl*

Questi brevi cenni biografici mostrano le grandi capacità organizzative di Jean Monnet (1888-19789) che gli hanno consentito di svolgere anche un ruolo politico importante, diventando uno dei padri dell'Europa.

Nacque a Cognac, dove il padre era titolare di un'azienda produttrice dell'omonimo liquore. Interruppe gli studi per andare a Londra ad apprendere l'inglese e diventare grande conoscitore del mondo anglosassone. Quindi si reca negli Stati Uniti come rappresentante dell'azienda familiare. Per le sue capacità viene chiamato a occuparsene ai livelli organizzativi più elevati. Durante la prima guerra mondiale, non essendo al fronte perché riformato, si occupò di approvvigionamenti per il governo francese. Dal 1919 al 1923 fu segretario generale aggiunto della Società delle Nazioni Unite, per poi rioccuparsi dell'azienda alla morte del padre. Nel 1940, durante la seconda guerra mondiale, era membro a Londra del Coordinamento franco-britannico e venne inviato dal Governo Britannico negli Stati Uniti, dove riuscì a trattare con esito positivo una importante commessa d'armi con il presidente Roosevelt, che lo apprezzava come consigliere. Dopo la liberazione, il generale De Gaulle gli chiese di elaborare un piano di modernizzazione e rilancio per l'economia francese.

Per lui "Non ci sarà pace in Europa se gli stati saranno ricostituiti sulla base della sovranità nazionale. Non stiamo formando una coalizione di stati, stiamo unendo persone" e, come precisato nelle *Memoires (1976)* e sostenuto con coerenza nel suo impegno, bisogna "graduare" il processo d'integrazione, con una serie di piccoli passi aventi lo scopo di avvicinare tra loro gli Stati europei, convinto che da ciò si sarebbe arrivati con naturalezza ad un'Europa politica.

Sempre più convinto che i problemi dell'Europa non potevano essere risolti dai singoli paesi, nel 1950 per evitare l'insorgere di nuove tensioni in Europa, decise di lanciare la proposta di una unione tra i paesi europei, recepita nella cosiddetta "Dichiarazione Schuman". Nel 1952 divenne il primo presidente dell'Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). Nel 1976, poco prima della sua morte, il Consiglio delle Comunità europee gli assegna il titolo di "Cittadino d'onore dell'Europa".

Questi tratti biografici mostrano che Monnet è stato all'altezza degli eventi che si collocano all'inizio del processo di integrazione europea. Gli Stati europei uscivano da una guerra indeboliti e delegittimati ed erano alla ricerca di un nuovo ruolo da svolgere in un quadro politico più ampio.

Il 7 maggio del 1948, alla Conferenza dell'Aja parteciparono ottocento persone al seguito delle delegazioni nazionali e dei Capi di stato dei vari paesi europei, compreso Jean Monnet. Nel dibattito affiorarono due tesi: una moderata, nel segno di una cooperazione tra gli stati europei senza però alcuna cessione di sovranità ad una struttura sovranazionale, e l'altra per un'Europa federale e quindi maggiormente integrata. La Conferenza divise i partecipanti e

nelle conclusioni si arrivò semplicemente ad un compromesso tra le due tesi, scarsamente efficace.

In assenza di una visione politica vera e propria e in mancanza di iniziative efficaci, il 9 maggio del 1950 la Francia pose la prima pietra della costruzione europea. A Parigi, il ministro degli esteri francese Schuman lanciò un'iniziativa politica clamorosa e lesse una dichiarazione da considerare il primo discorso politico ufficiale in cui compare il concetto di Europa come unione economica: nacque così il processo d'integrazione europea.

La dichiarazione di Schumann era stata ispirata e, come noto anche redatta, dallo stesso Jean Monnet, che si basava sulla convinzione che "l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa deve nascere da soluzioni concrete che creino innanzi tutto una solidarietà di fatto".

La proposta francese esigeva l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania, e si concentrava su un punto definito: sottoporre la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto una comune alta autorità nel quadro di una organizzazione a cui potevano aderire anche altri Paesi europei.

L'importanza del carbone di cui era ricca la Francia per la produzione di energia e dell'acciaio di cui era ricca la Germania per la produzione degli armamenti avrebbe costituito la base materiale e militare della nuova collaborazione, scongiurando di fatto futuri eventi bellici. L'obiettivo era quello di perseguire una pace che doveva nascere da una nuova solidarietà tra i paesi europei. Carbone e acciaio europeo: questo il principio ispiratore per arrivare a garantire la pace in Europa. Il carbone e l'acciaio di cui l'Europa era ricca nella regione tra il Belgio, la Germania, il Lussemburgo e la Francia, l'area in cui si erano combattute le ultime tre guerre fra il 1870 e il 1945, e destinata a cessare di essere scenario bellico per diventare la regione dell'unione, la regione dell'incontro.

Ma l'intuizione di Jean Monnet non si fermava qui. L'altra sua grande capacità fu quella di creare, su una base specifica e apparentemente limitata come era la messa in comune del carbone e dell'acciaio, la realizzazione di una unione sovranazionale, di un potere superiore a quello degli Stati, e quindi di sperimentare, sia pure in un ambito circoscritto, cosa voleva dire veramente unirsi, superando il metodo della mera cooperazione e l'assolutizzazione della sovranità nazionale.

"L'unione – affermava Monnet appena cinque anni dopo la fine della guerra – può nascere solo da una scelta nuova, che consiste nel far gestire gli interessi comuni da istituzioni democratiche ed efficaci. Tali istituzioni non devono cercare di far concorrenza o di sostituirsi alle istituzioni nazionali: devono organizzare insieme ad esse rapporti di complementarità e agire nei settori in cui l'azione nazionale si rivela inadeguata e impotente".

Monnet è considerato uno dei padri ispiratori e fondatori dell'unità europea, e in effetti alla causa dell'integrazione del continente ha dedicato le sue migliori energie. Ispiratore cosmopolita in quel particolare periodo storico europeo, diede con il suo pensiero e il suo impegno l'impulso per portare avanti un'iniziativa politica coraggiosa ed efficace in un momento in cui, nonostante il ribollire di iniziative e movimenti, si era privi di progetti e proposte politiche efficaci.

Paul-Henri Spaak, grande artefice del processo d'integrazione europea

di Claudia Zaccai, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Paul-Henri Spaak. Dalla prestigiosa carriera politica, è stato uno dei grandi protagonisti del processo di unificazione europea. Nasce a Schaerbeek (Bruxelles) il 25 gennaio del 1899 in una famiglia molto impegnata in politica: suo nonno, Paul Janson, è membro di rilievo del Partito liberale Marie Hanson, mentre un suo zio, Paul-Emile Janson, negli anni Trenta è primo ministro del Belgio e sua madre Marie Janson, (la persona che più ha influenzato il suo percorso politico), è la prima donna eletta al Senato belga.

Allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, vuole a tutti i costi partecipare ai combattimenti e si arruola nell'esercito belga mentendo sulla sua età. Viene arrestato dai tedeschi, incarcerato a Turnhout e poi deportato come prigioniero di guerra in Germania per due anni.

Cessate le ostilità, studia, si laurea in Giurisprudenza all'Université Libre de Bruxelles e inizia la sua carriera di avvocato nel 1921. Ma Paul-Henri Spaak è sempre di più attratto dalla vita politica e inizia l'attività politica, aderendo al Partito Socialista. Nel 1925 entra nel Gabinetto del Ministro del Lavoro, Joseph Wauters e in questo periodo "scopre" la condizione operaia. Nel 1928 fonda il settimanale "L'Action Socialiste" e lancia una campagna contro la guerra. La crisi economica del 1929 e l'inarrestabile disoccupazione incentivano il suo impegno politico. Nel 1932 viene eletto alla Camera dei deputati nelle liste del Partito Socialista e inizia la sua prestigiosa carriera: ministro dei Trasporti, delle Poste e Telegrafi nel 1935 e ministro degli Esteri nel 1936 e 1937, nel 1938 è nominato Primo ministro del Belgio, ma mantiene la delega per gli Affari Esteri. Durante la Seconda Guerra Mondiale invano tenta di mantenere la neutralità del suo paese e nel 1940 sceglie l'esilio con tutto il governo belga, prima a Parigi e poi a Londra, dove opera come ministro degli Esteri del governo belga in esilio. Tornato a Bruxelles nel 1944, dopo la liberazione, ricopre dapprima la carica di ministro degli Esteri per poi diventare primo ministro. Già durante la Seconda Guerra Mondiale, di fronte a una Europa in rovine, ha iniziato a mettere a punto un piano per la formazione del Benelux, l'unione doganale tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. La collaborazione economica e politica per lui è un'opportunità unica per restituire all'Europa forza e prestigio. Le parole pronunciate in un discorso sui Trattati di Roma, tenuto al Banco di Roma, il 26 marzo 1957, colpiscono ancora oggi per la loro estrema attualità¹:

"[...] Creare un Mercato comune [...] ha un senso solo se si considera come un primo passo e, probabilmente, almeno lo spero, un passo decisivo compiuto con la volontà di salvare l'Europa dal declino e, per usare una parola che sembra abbastanza forte, ma, ahimè, credo, abbastanza giusta, per salvare l'Europa dalla decadenza verso la quale si sta avviando. [...] Credo che quando si parla di salvare l'Europa, prima ancora di salvare la sua economia e il suo potenziale per il progresso sociale, prima ancora di salvare il ruolo politico, militare e diplomatico che

¹ *Une révolution européenne? Discours de Paul-Henri Spaak au Banco di Roma sur les traités de Rome (26 mars 1957)*. Traduzione in italiano dell'autrice.

occupa nel mondo, dobbiamo riflettere su come salvare quello che io mi permetto di chiamare il "messaggio europeo", il messaggio della civiltà europea, il messaggio morale dell'Europa al quale, per parte mia, credo profondamente. Questo messaggio, incontestabilmente, è oggi minacciato."

La costituzione del Benelux nel 1944 è la prima tappa nel suo pensiero verso l'unificazione dell'Europa. Questo trattato che garantisce la libera circolazione di denaro, persone, servizi e beni entro i confini dei tre Stati e dimostra agli Stati europei ancora prostrati da una guerra rovinosa il potenziale dell'integrazione europea e Spaak svolge un ruolo di primo piano.

Un ardente sostenitore della cooperazione europea è convinto che unire gli Stati per mezzo di obblighi vincolanti derivanti da un trattato costituisca il mezzo più efficace per garantire pace e stabilità. Anche a livello internazionale opera per la realizzazione di questi obiettivi in veste di presidente della prima Assemblea Plenaria delle Nazioni Unite nel 1946 e di Segretario generale della Nato dal 1957 al 1961. Nel 1949 è Spaak che presiede l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa dove Robert Schumann lancia l'idea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, appoggiata da Spaak, nominato presidente di quell'Assemblea dal 1952 al 1954.

Ma è nella formulazione dei contenuti del Trattato di Roma che Spaak può essere considerato come una figura chiave. In occasione della Conferenza di Messina (1955), i sei governi partecipanti lo nominarono presidente del Gruppo di lavoro incaricato di preparare un rapporto sulla creazione del mercato comune. Il "Rapporto Spaak" formò la base della Conferenza intergovernativa sul Mercato comune e l'Euratom (Comunità Europea dell'Energia Atomica) del 1956, che porta ai Trattati di Roma, firmati il 25 marzo 1957, che istituirono la Comunità Economica Europea (Cee) l'anno successivo, nel 1958.

Così si pronuncia Paul Henri Spaak nel giorno della firma: "Che cosa significa questo? Tante cose. E prima di tutto l'affermazione solenne di una profonda solidarietà tra sei popoli che molto spesso nel corso del tempo si sono ritrovati in campi opposti, sollevati uno contro l'altro sui campi di battaglia e che ora si incontrano e si uniscono, attraverso la ricchezza della loro diversità, in difesa dello stesso ideale umano. Questa volta gli uomini dell'Occidente non hanno mancato di audacia e non hanno agito troppo tardi."²

Questo dice di lui Konrad Adenauer con questo elogio: "Infine e soprattutto vorrei ringraziare l'uomo che presenta questi trattati alla nostra firma, voglio dire il Presidente Paul-Henri Spaak. Senza la sua smisurata capacità di lavoro, senza il suo ardore instancabile, senza la sua abilità ad enucleare l'essenziale, senza la sua sagacità nel trovare la parola adatta e il compromesso idoneo, non sarebbe stato assolutamente possibile portare a buon fine l'impresa. [...]. Per questo gli uomini di stato europei e l'Europa intera gli devono tutta la loro riconoscenza"³.

Nel luglio 1966 Paul-Henri Spaak si ritira dalla vita politica. Questo europeo convinto, capace di guardare ben oltre i confini del proprio paese per immaginare una collaborazione europea, ci ha lasciato le sue memorie nel libro *Combats inachevés: De l'indépendance à l'Alliance et De l'espoir aux déceptions*⁴. Muore il 31 luglio 1972.

² Discours de Paul-Henri Spaak (Rome, 25 mars 1957). Traduzione in italiano dell'autrice.

³ Discorso pronunciato da Konrad Adenauer, Roma, 25 marzo 1957.

⁴ *Combats Inachevés en 2 volumes: De l'indépendance à l'Alliance et De l'espoir aux déceptions*, Éditeur Fayard, 319 p. 1969.

Altiero Spinelli e il suo infaticabile impegno per l'Europa

di Claudio Piccinini, *Inca-Cgil*

Altiero Spinelli (1907-1986) viene ricordato come uno dei padri del processo di integrazione europea per la profonda influenza da lui esercitata, tra l'altro per l'adozione dell'Atto unico europeo (1986), al fine di unificare i trattati istitutivi dell'EURATOM e della CEE, emendando il Trattato di Roma.

Questa scheda evidenzia come la sua riflessione si accompagni a un forte impegno politico-organizzativo, tratto per lui caratterizzante fin dagli anni giovanili. Per le sue movimentate vicende non riesce a conseguire la laurea, ma è versatile, oltre che nelle lingue, in molte materie, in filosofia (cultore di Marx e di Hegel) e in letteratura.

Nasce a Roma ma trascorre i primi anni della sua vita in Sud America al seguito del padre, diplomatico di estrazione laico-socialista. Nel 1912 ritorna a Roma e consegue il diploma classico. Già a scuola manifesta un vivo interesse alla politica, influenzato anche dalle idee del padre. Inizia la sua militanza nel Partito Comunista nei gruppi universitari della Facoltà di Giurisprudenza. Diventa segretario della cellula del quartiere Trionfale della Federazione Giovanile Comunista. Partecipa all'attività antifascista clandestina, nel 1925 entra a far parte del Comitato della Federazione Laziale del partito e, quindi, nell'anno successivo, diventa segretario interregionale. Dopo essere stato arrestato nel 1927 a Milano (dove si era recato proprio per sfuggire all'arresto) per cospirazione contro i poteri dello Stato, viene condannato dal Tribunale Speciale. Trascorre dieci anni di carcere in diversi penitenziari: Lucca, Viterbo, Civitavecchia, Roma. Finito il carcere non lo attende la libertà bensì il confino, prima a Ponza (1937-1939) quindi a Ventotene (1939-1943). In questo periodo si allontana dal partito comunista e ne viene espulso, perché è tra i pochi a prendere le distanze dai processi staliniani contro i dissidenti.

Tra il 1941 e il 1942, negli ultimi anni di confino, elabora assieme a Eugenio Colorni e Ernesto Rossi il cosiddetto "Manifesto di Ventotene", testo alla base del federalismo europeo. A diffondere il Manifesto all'esterno (dove il documento avrà un largo seguito) è Ursula Hirschmann, approfittando del fatto di potersi incontrare con il marito Colorni. A questo punto la storia si intreccia con la leggenda. Si dice che il testo originario del Manifesto sia stato scritto sulla carta per le sigarette e, per sfuggire alla censura fascista, portato fuori nel ventre di un pollo arrosto.

Nell'agosto 1943, dopo la caduta del fascismo, Spinelli è liberato e fonda a Milano, assieme ad altri reduci dal confino, il Movimento Federalista Europeo, ma ben presto deve riparare in Svizzera per sfuggire alla polizia tedesca. Nella Confederazione gli si offre la possibilità di diffondere il federalismo tra i rappresentanti di diversi paesi esteri.

Ritornato in Italia, partecipa per alcuni mesi alla resistenza e a Milano viene chiamato a far parte della segreteria politica del Partito d'Azione Alta Italia. Nel 1945 si tiene il primo congresso federalista internazionale a Parigi, organizzato insieme a Ursula Hirschmann, che richia-

ma la partecipazione di numerosi esponenti del mondo intellettuale quali Camus, Orwell, Mounier, Mumford e André Philip. Successivamente riprende la sua attività nella resistenza e nel mese di giugno 1945 segue Ferruccio Parri alla Presidenza del Consiglio.

All'inizio del 1946, insieme a La Malfa, Parri, Reale e altri, lascia il Partito d'Azione per fondare il Movimento per la democrazia repubblicana, un progetto abbandonato alla vigilia delle elezioni dei membri dell'Assemblea Costituente.

Nel 1948 è segretario del Movimento Federalista Europeo. Successivamente diventa membro del Bureau Executif e delegato generale all'Union Européenne des Fédéralistes.

Anima per quattordici anni importanti battaglie in favore del federalismo europeo e nel 1950 presta particolare attenzione al progetto, non andato in porto, della Comunità europea di Difesa (CED) e della Comunità Politica. Cerca, poi, anche di convincere Jean Monnet a farsi animatore di un partito federalista europeo, ma invano.

Nel giugno 1962 abbandona tutte le cariche federaliste, entra a far parte della redazione de "Il Mulino" e promuove la corrispondente associazione di cultura politica. In quello stesso anno fonda il Comitato Italiano per la Democrazia Europea, mentre nel 1965 fonda l'Istituto Affari Internazionali e ne diventa direttore. Affianca Pietro Nenni, diventato Ministro degli Esteri, come consulente alla fine degli anni '60. Quindi viene nominato commissario europeo quando presidenti della Commissione di Bruxelles sono prima Franco Maria Malfatti (1970-1973) e poi Sicco Mansholt (1973-1976), occupandosi della politica industriale e tecnologica, oltre a continuare a promuovere il processo di integrazione sovranazionale.

Nel 1976 viene eletto deputato al Parlamento italiano come indipendente nelle liste del PCI e' e presiede il Gruppo Misto alla Camera dei Deputati, ma contemporaneamente viene inviato come rappresentante italiano al Parlamento Europeo. Nel 1979 partecipa con successo alle prime elezioni dirette del Parlamento europeo. Nel 1980 promuove l'iniziativa istituzionale il "Club del Coccodrillo, dove si elabora un progetto di proposta di Trattato di Unione Europea, approvato dal Parlamento Europeo nel 1984 ma poi bloccato dal Consiglio. Rieletto europarlamentare nel 1984, nel 1986 promuove una nuova iniziativa costituente. Per il fatto di sedere in tale assemblea per dieci anni è in grado di esercitare un notevole impatto. Muore a Roma il 23 maggio 1986

A complemento di questa intensa attività non può mancare un riferimento al suo pensiero federalista, molto ambizioso perché si fondava su una massima di Max Weber, secondo cui il possibile viene raggiunto solo quando ci si ispira all'impossibile.

Nel Manifesto di Ventotene si legge: "E quando, superando l'orizzonte del vecchio continente, si abbraccia in una visione di insieme tutti i popoli che costituiscono l'umanità, bisogna pur riconoscere che la federazione europea è l'unica garanzia concepibile affinché i rapporti con i popoli asiatici e americani possano svolgersi su una base di pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire, in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero globo [...]. Un'Europa libera e unita è premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna, di cui l'era totalitaria rappresenta un arresto. La fine di questa era sarà riprendere immediatamente in pieno il processo storico contro la disuguaglianza ed i privilegi sociali".

Questo programma conserva pienamente la sua attualità, ma abbisogna di uomini politici ispirati e decisi come Spinelli.

Jacques Delors e il suo contributo innovativo

di Giuseppe Casucci, *UIL* e Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Jacques Delors, dopo i padri fondatori dell'Europa, ne è stato uno dei suoi grandi architetti, dotato di grandi idee progettuali e capacità di realizzazione. Nato a Parigi nel 1925, conosce una brillante carriera amministrativa e politica. Lavora alla Banca di Francia (1945-1969), diventa consigliere economico (1969-1973) del primo ministro Chaban Delmas, poi ministro per la formazione professionale (199-1973), entra a far parte del Consiglio generale della Banca di Francia (1973-1979) e, nello stesso periodo, insegna all'École Nationale d'Administration e all'Università Parigi IX.

Ispirato ai valori del cattolicesimo democratico e sociale ("Da Léon Blum a Leone XII" è stato scritto di lui) e del personalismo comunitario di Emmanuel Mounie, si è sentito chiamato a ridurre le disuguaglianze sociali. Partecipa alla Confederation Francaise Democratique du Travail (CFDT), aderisce al Partito socialista unitario di Mitterrand e dal 1976 al 1981 ne è responsabile per le relazioni economiche internazionali.

Il contesto europeo in cui Delors si inserisce è segnato dalla guerra fredda e da una certa euro sclerosi del processo di integrazione, come anche da delicati problemi monetari che comportano il rischio di subordinazione delle valute europee alle politiche degli Stati Uniti, dopo che il presidente Nixon, nel 1971, ha sganciato il dollaro dall'oro lasciandolo fluttuare sul mercato. Si inizia a pensare alla funzionalità di una moneta unica europea: la prima tappa sarà il "serpente monetario", basato su un margine di fluttuazione (1972), poi il Sistema monetario europeo (1979) e quindi, decisivo, il rapporto del Comitato sull'Unione monetaria da lui stesso presieduto (1989), che porterà alla firma del Trattato di Maastricht (febbraio 1992).

Nel 1979 Delors viene eletto membro del Parlamento europeo alle prime elezioni dirette di questa assemblea e diventa presidente della Commissione per gli affari economici e monetari. Quindi viene chiamato in Francia (1981-1984) a essere ministro dell'Economia e delle Finanze nel governo di Pierre Mauroy e nello stesso periodo è anche sindaco di Clichy. Nominato nel 1984 Commissario europeo dal governo francese, viene eletto nel gennaio 1995 Presidente della Commissione europea, incarico che svolgerà per due mandati fino a gennaio 1995.

Tra gli aspetti significativi del suo operato si possono ricordare: il rapporto sull'Unione economica e monetaria (1989); l'inclusione nel contesto comunitario della Germania unificata (1990), il completamento del mercato unico europeo (entro il 1992); la firma del Trattato di Maastricht con la creazione dell'Unione Europea e la previsione dell'euro (1992); il Libro bianco su "Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" (1993), un ambizioso progetto di politica economica su scala europea, più noto come "Piano Delors"; la firma dell'Atto unico europeo (1996), gli Accordi di Schengen (a partire dal 1990); l'adesione di cinque nuovi Stati membri (Spagna, Portogallo, Austria, Svezia, Finlandia) e anche lo sviluppo dei fondi strutturali e di coesione, il programma Erasmus, la Carta sociale europea.

Nel 1994 per non interrompere il suo impegno europeo rifiuta l'invito rivoltogli del

Partito socialista a candidarsi alla presidenza della Repubblica francese. Ultimato l'incarico a Bruxelles, nel 1996 fonda il think tank "Notre Europe", che presiede fino al 2004. Dal 1995 al 1998 diventa presidente della «Commissione per l'educazione per il XXI secolo» dell'Unesco e nel 1997 pubblica il rapporto "Nell'educazione un tesoro", dedicato alle linee programmatiche dei sistemi educativi europei e, nello stesso periodo, è presidente del Consiglio di amministrazione del Consiglio d'Europa. Nel 2010 si adopera come sostenitore del "Gruppo Spinelli", che mira a costituire presso il Parlamento Europeo una maggioranza federalista sui più importanti temi europei.

Tra i suoi libri vanno segnalati *Combats pour l'Europe* (1996), *Mémoires* (2004) e *L'Europe magnifique et tragique* (2006).

A livello europeo viene ricordato per il suo spiccato pragmatismo, ispirato al funzionalismo dei padri fondatori, che gli consente di rilanciare la costruzione unitaria⁵.

Questo è il motto a lui caro: "La competizione che stimola, la cooperazione che rafforza, la solidarietà che unisce".

Secondo Giorgio Napolitano, come scrive nella prefazione, le sue memorie "offrono non solo il ritratto di un protagonista ma il profilo di una grande impresa storica"⁶.

Si è anche adoperato con tenacia per salvaguardare e rafforzare il ruolo della Commissione europea di fronte ai singoli Stati membri, facendo prevalere la solidarietà europea sugli accordi intergovernativi. Riflettendo sul cammino fatto, durante il quale riconosce che possono non essere mancati omissioni ed errori, il suo messaggio è di andare avanti per affrontare le nuove sfide sul versante dell'euro, e su altri versanti: questo ha sostenuto in un libro scritto insieme al suo successore alla presidenza della Commissione, Romano Prodi (1999-2004)⁷. Da un politico così autorevole, nominato il 20 giugno 2015 dal Consiglio europeo "cittadino onorario d'Europa" (in precedenza lo sono stati solo Jean Monnet nel 1976 e Helmut Kohl nel 1998), è venuta la consegna a non rinunciare all'ambizione di un'Europa unita e anzi a rilanciarla di fronte alle grandi sfide dell'occupazione, delle migrazioni e del terrorismo: «Unissons-nous davantage pour promouvoir cette volonté commune, nos intérêts et nos valeurs dans un monde de moins en moins euro-centrique»⁸.

Secondo Delors tempo di andare oltre la strategia funzionalista e gli interessi comuni e di ridimensionare i nazionalismi per ridare slancio all'Europa. "All'inizio il progetto è nato sulla scia dell'entusiasmo del dopoguerra, ma si è poi trasformato in un qualcosa di elitario, concentrato sulla parte economica. Per farla semplice: l'Europa non è una federazione come gli Stati Uniti. Per creare una democrazia comune gli intermediari non possono che essere i governi nazionali e se questi scelgono di parlare dell'Europa di oggi come se fossimo ancora ai tempi del Congresso di Vienna, allora non c'è niente da fare"⁹.

⁵ A. Colombo, *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, Milano, 2004.

⁶ <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1438>.

⁷ M. Degli Esposti, P. Giacomini, S. Righi, *Conversazioni con Romano Prodi e Jacques Delors, Dieci anni con l'euro in tasca*, Aliberti, Reggio Emilia, 2011.

⁸ Intervento su *Le Figaro* del 13 dicembre 2014, riportato in <http://www.agoravox.fr/actualites/europe/article/jacques-delors-l-honneur-de-la-169950>.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20101006STO85428/jacques-delors-l-europa-ha-bisogno-di-un'anima>.

La Chiesa cattolica e l'unificazione europea

di mons. Silvano Ridolfi, già direttore dell'Ufficio Emigrazione della CEI

Un tema così vasto, affascinante e delicato nello stesso tempo, richiederebbe una più ampia e selezionata trattazione di quella possibile in questo contesto. Comunque è doveroso trattarne: l'omissione sarebbe infatti una grave mancanza. Perché la Chiesa è largamente e profondamente interessata e coinvolta, a modo suo ovviamente, nel processo di unificazione e solidità europea.

Una premessa fondamentale. La Chiesa "ha da offrire all'Europa il bene più prezioso, la fede in Gesù Cristo" (S. Giovanni Paolo II, Esortazione apostolica "Ecclesia in Europa", n. 18). *Quali valori?* Il primato, la natura e i diritti della persona umana nella sua inalienabile dignità; il carattere sacro della vita umana; il ruolo centrale della famiglia nella società; l'importanza della istruzione e della libertà di pensiero, di parola e di religione; la tutela legale degli individui e dei gruppi; la difesa e promozione dei deboli, dei poveri e degli ammalati; la solidarietà tra generazioni e tra popoli; l'obbligo della condivisione dei beni e il primato del bene comune; la dignità e difesa del lavoro umano sono un solido ed ampio complesso di valori che la Chiesa inculca, richiede e difende.

Il recente "anno della misericordia" indetto tenacemente da papa Francesco con l'esercizio delle opere di misericordia corporale e spirituale ne è stata una esemplare concretizzazione. Anche se, con onestà, bisogna riconoscere che non mancano ombre nella millenaria esperienza della Chiesa, sempre ultimo rifugio di libertà e dignità, ma qualche volta, caduta nell'innaturale connubio tra potere temporale e potere spirituale.

La storia insegna. Basta guardare la produzione artistica in tutti i paesi europei, la elevazione culturale, lo sviluppo delle arti e mestieri, la conservazione del patrimonio culturale e l'assistenza organica e diffusa alle situazioni di inadeguatezza (ospedali, scuole popolari, accoglienza dei rifiutati...) per riconoscere una presenza capillare e promozionale della Chiesa in ogni paese.

Egli insegnamenti sono concordi. Pio XII ha ripetutamente ricordato, ammonito, suggerito, nei suoi stimolanti radiomessaggi e nell'azione diplomatica della Santa Sede, una unione solidale e pacifica dei popoli d'Europa. Ad iniziare dalla denuncia del nazionalismo e di stati chiusi in se stessi, responsabili di due grandi guerre mondiali (radiomessaggio del 24 dicembre 1954) per chiudere con la successiva espressa approvazione del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Europea.

San Giovanni XXIII, ha magistralmente illustrato il cammino di pace per i popoli del mondo, con particolare attenzione allo storico retaggio e provvidenziale compito dell'Europa (non dimentichiamo gli anni della guerra fredda con tutti i pericoli che comportava) con la sua Enciclica "Pacem in terris" (1963). E il Concilio Vaticano II (1963-65), con la Dichiarazione "Dignitatis Humanae" ha ricondotto la base del diritto di libertà religiosa alla dignità della persona umana, dandone una spiegazione teologica nella creazione dell'uomo a "immagine e somiglianza" di Dio e al suo destino di adozione divina in Cristo.

Paolo VI a sua volta ha allargato l'orizzonte dell'azione europea verso la solidarietà più ampia e creativa nei confronti del Terzo Mondo con l'Enciclica "Populorum progressio"

(1967). La questione sociale, ha scritto, ha raggiunto una dimensione mondiale, donde la necessaria cooperazione tra i popoli affinché il benessere (che è "non sola dimensione economica, ma [...] autentico sviluppo integrale", nn.14-15) diventi effettivamente diritto di tutti i popoli.

E San Giovanni Paolo II, accogliendo le indicazioni del Sinodo dei Vescovi del 1999 sull' Europa, ha pubblicato la citata ampia ed articolata Esortazione Apostolica "Ecclesia in Europa" ed anche avviato l'apertura dell'Europa verso il mondo slavo (il respiro a due polmoni, quello occidentale e quello orientale).

Il processo di unificazione avviato da credenti. Storicamente il processo europeo di unificazione politica ed economica è sorto sulle ceneri della terribile seconda guerra mondiale (1939-1945). E siccome la contesa era sulle fonti energetiche di allora è nata la prima istituzione europea, la Comunità Economica del Carbone e dell' Acciaio (Ceca, 1951). È seguita la Comunità Economica Europea o Mercato Comune (CEE), arricchita dal Parlamento Europeo eletto (1979) e infine l'Unione Europea (UE, 1992).

E forse non è fuori luogo notare che i tre Padri Fondatori (Adenauer tedesco, Schumann francese e De Gasperi italiano) erano tutti credenti e dialogavano in tedesco. Ma con il tempo e con la fretta consumistica (il benessere inteso più che altro materialmente) e gli allargamenti (in parte frettolosi) verso l'est si è verificato il primato indiscusso ed indiscutibile della economia e della finanza. Con la conseguenza che l'Europa ha perso molto della spinta iniziale fondata sui valori, in buona parte quelli prima ricordati. E si è anche trovata divisa nel suo interno, mentre doveva unire. L'Europa dovrà, quindi, recuperare la sua anima.

In definitiva la prima storica unificazione dell'Europa occidentale si ha con Carlo Magno quando venne incoronato da papa Leone III Imperatore d' Europa (anche se egli preferiva chiamarsi "re dei Franchi e dei Longobardi"). Il Sacro Romano Impero è stata una prima esperienza di Europa unificata, in questo caso, dal cristianesimo.

Tre processi incompiuti o interrotti. Per cementare l'Unione si pensava giustamente ad una "costituzione europea". Il francese Valery Giscard d'Estaing venne incaricato di presiedere una commissione per fare una proposta in merito (2003). La bocciatura di Francia ed Olanda nel 2007 ha fatto naufragare questa iniziativa, monca per altro del riferimento alle "radici cristiane".

Recentemente la Gran Bretagna ha deciso con voto popolare di uscire dalla Unione europea e dal mercato comune (la cosiddetta *Brexit* del 2016) con il motto "Britain first". Stanno tornando i nazionalismi, che sono la negazione dell'Unione. Un comportamento contagioso che non è ancora chiaro dove porterà. Si spera, invece, che sia l'occasione per l'Europa di ripensare se stessa, la sua natura e missione.

Ed attualmente si presenta all'Europa un problema geopolitico veramente epocale: le migrazioni umane in massa di chi fugge dalla violenza e dalla fame. Papa Francesco ha recentemente detto che ci troviamo "non solamente in un cambio epocale, ma in un cambio d'epoca". Come affrontare questa sfida, che da una parte obbliga a riscattare un passato coloniale sfruttatore e, dall'altra, impegna ad eliminare squilibri mondiali insostenibili? Squilibri che, tra l'altro, favoriscono una violenza indiscriminata, inaccettabile? Non è forse il momento di pensare ad un nuovo globale assetto geopolitico inclusivo di nuovi continenti? Finora l'Europa si è mossa sulla difensiva, mentre dovrebbe passare al governo di questo fenomeno umano inarrestabile. Si spera prevalgano lungimiranza e coesione sulla base di valori positivi e non di interessi economici particolari.

L'azione di governo di Romano Prodi nell'Unione Europea e in Italia

di Roberto Nigido, *Circolo di Studi Diplomatici*

Romano Prodi ha sempre sostenuto la necessità del costante adeguamento dell'Italia alle nuove realtà economiche e sociali in un mondo che cambia rapidamente. È convinto al tempo stesso che questa azione vada condotta in un contesto europeo, nell'ambito di istituzioni comuni con le quali gli Stati europei condividano la loro sovranità. Ritiene che il processo di integrazione debba procedere per gradi e per settori, secondo il modello funzionalista ideato dai Padri Fondatori, e sfociare in un assetto federale. Ha coerentemente ispirato a queste linee la sua attività di governo.

Come Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi è soprattutto ricordato per aver avviato e concluso i negoziati per l'ampliamento ai paesi dell'Est. A quell'ampliamento molti commentatori attribuiscono l'origine dell'attuale situazione di stallo decisionale in Europa. Al riguardo è doveroso citare l'intervista che Romano Prodi rilasciò a Federico Rampini a Strasburgo nel 1999 al momento di presentare la nuova Commissione al Parlamento Europeo: "I tempi sono maturi per l'ingresso nell'Unione dei paesi dell'Est. Questo costringe ad affrontare i nodi politici delle istituzioni. Più l'Unione include nuovi membri più rischia di diventare una sorta di Onu europea, una assemblea variegata e inconcludente. La prospettiva dell'ampliamento impone scelte drastiche perché l'Europa abbia un vero governo, meccanismi decisionali efficienti a cominciare dal voto a maggioranza che impedisca la paralisi dei veti."

Questo appello non rimase inascoltato. I negoziati per la revisione dei trattati si conclusero nel 2004 con la firma a Roma del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa". Le relative disposizioni apportavano significativi miglioramenti al funzionamento dell'Unione e non subirono danni irreparabili dalle nuove formulazioni adottate nel 2007, a seguito della bocciatura del Trattato Costituzionale in Francia e Olanda. Il risultato finale codificato nel Trattato di Lisbona, anche se rimane ben al di sotto degli obiettivi che Prodi aveva indicato, istituzionalizza un interessante meccanismo di flessibilità: le "cooperazioni rafforzate". Questa soluzione, già esistente di fatto con l'euro e Schengen, potrebbe costituire oggi una via d'uscita dalla attuale situazione di stallo.

L'assenza di un vero governo europeo dell'economia e di meccanismi decisionali in grado di impedire la paralisi dei veti, così come la mancanza di strumenti comuni di difesa, condannano i singoli paesi europei alla sudditanza nei confronti degli Stati Uniti, sempre più determinati a mantenere la loro posizione di preminenza mondiale; ma anche della Russia, che ha già riconquistato il ruolo di grande potenza, almeno sul piano politico e militare; e della Cina, la cui costante crescita economica, politica e militare alimenta ambizioni egemoniche, per ora limitate all'Asia. C'è da augurarsi che, in occasione del sessantesimo anniversario dei trattati di Roma, gli Stati membri, o almeno quelli di essi che in passato hanno più lealmente sostenuto il processo di integrazione, sappiano trovare uno scatto di unità e impegnarsi ad affrontare con determinazione i gravi problemi cui siamo confrontati da tempo. Progetti

concreti esistono già. Si tratta in particolare di completare l'unione monetaria con l'unione economica, di avviare una politica comune di sicurezza interna ed esterna e di difesa e di dare attuazione senza riserve alle disposizioni del trattato in materia di immigrazione. Non c'è bisogno di modifiche dei trattati: in mancanza di disposizioni specifiche, ci si potrà avvalere del meccanismo delle "cooperazioni rafforzate". Se si rivelerà impossibile procedere sin dall'inizio tutti insieme nei settori sopraindicati, lo potranno fare quei paesi che lo vorranno: gli altri potranno unirsi se e quando lo riterranno possibile.

Ma è l'azione di governo esercitata a due riprese da Romano Prodi che lo consegna alla storia, a mio giudizio, come grande uomo di Stato, dotato di visione, coraggio e tenacia, pronto ad affrontare l'impopolarità pur di conseguire risultati vitali per il suo paese. Quando Prodi assunse la guida del suo primo governo nel 1996 era ben consapevole che il pericolo più grave per l'Italia era (e purtroppo rimane) il macigno del debito pubblico accumulato nel passato; ed era convinto che la sua riduzione fosse compito prioritario dell'azione governativa. In quel momento nelle capitali europee si discuteva dei paesi che avrebbero potuto partecipare sin dall'inizio alla zona euro: la verifica sarebbe stata fatta nel 1998. L'Italia era fuori dai limiti previsti da tutti i cosiddetti parametri di Maastricht: nessuno in Europa riteneva che avrebbe potuto far parte del gruppo di testa e gran parte dell'opinione pubblica italiana sembrava rassegnata a questo esito. Prodi vedeva però nell'euro, non solo lo strumento per dare stabilità monetaria e fiscale ai paesi membri (con l'obiettivo ultimo dell'unione politica), ma anche un mezzo molto efficace per mettere in sicurezza le finanze pubbliche italiane e promuovere così lo sviluppo economico e civile del nostro paese. Prodi pose l'adesione all'euro e il risanamento del bilancio al centro della propria azione di governo. Questa azione ebbe successo: a maggio 1998 l'Italia rispettava tutti i parametri previsti e il debito pubblico era sceso in due anni di 7 punti: dal 121% del Pil nel 1995 al 114%. Gli italiani allora capirono l'importanza per il futuro del paese delle manovre di aggiustamento finanziario fatte da Prodi. Purtroppo il risanamento del bilancio non è stato perseguito negli ultimi anni con la necessaria determinazione.

Sono convinto che, senza l'adesione sin dall'inizio all'euro e alle sue regole, l'Italia sarebbe stata destinata a dichiarare il default e a ricadere nella spirale inflazione/svalutazione/inflazione, che in anni non lontani polverizzava risparmi e pensioni e obbligava i salari a una impari rincorsa dei prezzi. Oggi diversi italiani sembrano aver dimenticato quegli incubi e chiedono l'uscita dall'euro, al quale attribuiscono le cause delle difficoltà economiche che l'Italia ha conosciuto negli ultimi anni. Queste cause vengono generalmente riferite all'inflazione che seguì l'introduzione dell'euro, all'unicità del cambio tra i paesi membri della zona euro che impedisce svalutazioni competitive e alla disciplina di bilancio che non consente manovre espansive per stimolare la crescita.

La responsabilità dell'inflazione creatasi al momento del cambio di moneta non fu dell'euro. Subito dopo l'adesione dell'Italia alla moneta unica, il Governo Prodi costituì un comitato interministeriale per monitorarne l'introduzione e prevenire il verificarsi di possibili fenomeni inflazionistici. Il Comitato e le sue ramificazioni provinciali furono aboliti dal Governo che succedette a quello di Prodi a seguito delle elezioni del 2001: in assenza di controlli adeguati, i prezzi al consumo di molti beni aumentarono in misura esplosiva (mentre i salari rimanevano invariati). Nella maggior parte degli altri paesi che avevano adottato

l'euro l'inflazione non si verificò. Per quanto riguarda l'argomento che l'unicità e rigidità del cambio impediscono di recuperare competitività sui mercati esteri, ho appena ricordato i danni creati ai redditi degli italiani da una moneta debole che, costretta alla svalutazione, crea una spirale perversa di inflazione che a sua volta obbliga a ulteriori svalutazioni. Sono altre e ben note le vere cause della scarsa competitività dell'Italia: lentezza della giustizia, criminalità organizzata, corruzione, elefantiasi della normativa, complessità e rigidità dei meccanismi burocratici, cattiva allocazione delle finanze pubbliche. Le manovre sul cambio sono palliativi temporanei: una droga, non una medicina efficace. Chi sostiene che la disciplina di bilancio impedisce manovre espansive per rilanciare la crescita dimentica che è stata proprio l'indisciplina di bilancio degli anni '70, e soprattutto '80 del secolo scorso, che ha creato il macigno del debito pubblico: macigno che minaccia costantemente la tenuta finanziaria e conseguentemente la politica del nostro paese. L'esperienza degli ultimi anni ha inoltre dimostrato che scostamenti del deficit dai limiti previsti e aumento del debito provocano, in un paese indebitato come l'Italia (132,7% del Pil), un rialzo immediato dei tassi di interesse che annulla le capacità aggiuntive di spesa.

Prodi orientò l'azione del suo secondo governo (2006-2008) innanzitutto su due nodi fondamentali per l'opera di risanamento delle finanze pubbliche: verifica della qualità della spesa, lanciando la cosiddetta "spending review" e rendendone noti i risultati; e ripresa dell'azione condotta dal suo precedente governo per la lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Si trattò di iniziative coraggiose ma invise a vari livelli, perché venivano a toccare interessi settoriali e personali potenti. La conseguente impopolarità del governo Prodi, anche tra le forze politiche che lo sostenevano, ne determinò la caduta. Rimane essenziale riprendere quell'azione al fine di ridurre il peso fiscale su famiglie e imprese e stimolare la crescita e gli investimenti.

Come ha dimostrato Romano Prodi con la sua azione di governo, l'attaccamento all'Europa e al proprio paese possono andare di pari passo.

Presidenti della Commissione Europea dal 1958 a oggi

<i>Nome</i>	<i>Inizio del mandato</i>	<i>Fine del mandato</i>
Walter Hallstein	10-gen-58	01-lug-'67
Jean Rey	02-lug-67	30-giu-'70
Franco Maria Malfatti	01-lug-70	21-mar-'72
Sicco Leendert Mansholt	22-mar-72	05-gen-'73
François-Xavier Ortoli	06-gen-73	05-gen-'77
Roy Jenkins	06-gen-77	05-gen-'81
Gaston Thorn	06-gen-81	05-gen-'85
Jacques Delors	06-gen-85	06-gen-'95
Jacques Santer	15-gen-95	15-mar-'99
Manuel Marín	16-set-99	15-set-'99
Romano Prodi	16-set-99	21-nov-'04
José Manuel Durão Barroso	22-nov-04	31-ott-'14
Jean-Claude Juncker	01-nov-14	



Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

Piazza Navona, 93

00186 Roma

tel. +39 06.6865904

presidenza@istitutospiov.it

www.istitutospiov.it



Centro Studi e Ricerche IDOS

Via Arrigo Davila, 16

00179 Roma

tel. +39 06 66514345 int. 1 o 2

idos@dossierimmigrazione.it

www.dossierimmigrazione.it