

STATO DELL'UNIONE

Quali prospettive per un mondo migliore?

a cura di

Isolde Quadranti

Maria Adelaide Ranchino



FINESTRE SULL'EUROPA

STATO DELL'UNIONE

Quali prospettive per un mondo migliore?

a cura di

Isolde Quadranti e Maria Adelaide Ranchino

I, 2025

FINESTRE SULL'EUROPA

Finestre sull'Europa è una collana monografica di carattere scientifico-divulgativo, promossa e curata dalla Rete italiana dei Centri di documentazione europea (CDE) e edita da Cnr Edizioni. L'obiettivo della collana è stimolare il dibattito pubblico sui temi europei e favorire una comprensione approfondita dei processi di integrazione europea, promuovendo un approccio critico e costruttivo.

In un contesto di crescente globalizzazione e interdipendenza, comprendere questi processi è fondamentale per affrontare le sfide comuni e cogliere le opportunità offerte dall'Unione.

Ciascun volume raccoglierà contributi originali frutto di ricerche inedite, quali saggi, articoli, relazioni presentate a convegni e interviste, proposti dalle/i referenti dei CDE italiani a integrazione di progettualità condivise dalla rete. Il fine è quello di offrire un'analisi approfondita e multidisciplinare di temi inerenti il processo di integrazione europea avvalendosi di conoscenze e competenze interne alla rete per stimolare una riflessione critica.

Pubblicata in formato digitale e open access, la collana è pensata per un pubblico ampio e differenziato costituito da ricercatori, professionisti, studenti universitari, ma anche da tutti coloro che desiderano approfondire la propria conoscenza dell'Unione europea e partecipare attivamente al dibattito pubblico sui temi europei.

FINESTRE SULL'EUROPA

collana della

Rete italiana dei CDE

diretta da

Isolde Quadranti

Maria Adelaide Ranchino

Comitato scientifico

Adelina Adinolfi, Jacopo Alberti, Assunta Arte, Benedetta Calonaci,
Daniele Cananzi, Fabio Casini, Daniela Cattalini, Francesco Caudullo,
Rosanna Ciolelli, Carla Colombati, Gianluca Contaldi, Claudio Cressati,
Tiziana Dassi, Giovanni De Simone, Giacomo Di Federico, Silvia Franz,
Caterina Fratea, Alessandra Lang, Giuliana Laschi, Stefania Leone,
Loriana Maimone, Rocco Oliveto, Rossana Palladino, Ansaldo Patti,
Anna Pitrone, Isolde Quadranti, Maria Adelaide Ranchino,
Sophia Salmaso, Rosario Sapienza, Sara Scarabattieri,
Maria Senatore, Raffaele Torino, Dario Elio Tosi

Coordinamento editoriale

Sara Di Marcello

Comitato editoriale

Isolde Quadranti

Maria Adelaide Ranchino

Angelica Zonta

Progetto grafico e impaginazione

Laura Attisani

CNR Edizioni, febbraio 2025

Piazzale Aldo Moro, 7 - 00185 Roma

www.edizioni.cnr.it

ISBN (ed. stampa / print ed.) 978 88 8080 658 5

ISBN (ed. elettronica / electronic ed.) 978 88 8080 659 2

ISSN (ed. stampa / print ed.) 3035-3653

ISSN (ed. elettronica / electronic ed.) 3035-4617

DOI https://doi.org/10.57665/BICE_STATOUNIONE2025



This work is licensed under [CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

INDICE

CDE Università di Verona e CDE del Consiglio nazionale delle ricerche,
Biblioteca Centrale di Roma

Premessa

ISOLDE QUADRANTI e MARIA ADELAIDE RANCHINO 9

Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Prefazione

MASSIMO PRONIO 11

CDE Università degli Studi di Firenze e

CDE Università degli Studi di Ferrara

I sessant'anni dei Centri di documentazione europea

BENEDETTA CALONACI e SOPHIA SALMASO 13

01

MARZO 2024

CDE Università degli Studi Roma Tre

Il mercato interno dell'UE tra eredità, risultati e sfide future

CLAUDIO DI MAIO 29

02

APRILE 2024

CDE Università Bocconi Milano

Competenze digitali per le *Digital Humanities* in archivio: il progetto Saminati

TIZIANA DASSI e SILVIA FRANZ 45

CDE Università degli Studi di Milano

Per un'Unione geopolitica: punti di vista a confronto

ALESSANDRA LANG 55

03

MAGGIO 2024

CDE Università degli Studi di Salerno

Ricognizione storico-giuridica sulla parità e violenza di genere in Europa

MARIA ROSARIA CALIFANO

67

La direttiva 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica come principale realizzazione di “un’Europa garante della parità di genere”

ROSSANA PALLADINO

73

Il genere e le disuguaglianze in una prospettiva intersezionale. Le giovani donne dei territori marginalizzati

STEFANIA LEONE e ANDREA ORIO

77

Il Glossario e Thesaurus sull’uguaglianza di genere dell’EIGE

MARIA SENATORE

83

CDE Università degli Studi di Catania

Valori e principi della cittadinanza europea. Riflessione sul futuro dell’Europa

FRANCESCO CAUDULLO

87

CDE Università degli Studi di Udine

Introduzione alla cittadinanza europea. Cittadinanza europea e cittadinanze nazionali

ALESSIA-OTTAVIA COZZI

97

04

GIUGNO 2024

CDE Università degli Studi del Molise

Trasformazione digitale dell’Europa: competenze, professionalità e opportunità per i giovani

EMANUELA GUGLIELMI, ROCCO OLIVETO,

SIMONE SCALABRINO, ANGELICA SPINA

113

05

NOVEMBRE 2024

CDE Università degli Studi di Verona

Il futuro dell'allargamento dell'Unione europea

DAVIDE DENTI

129

CDE Università di Bologna Alma Mater Studiorum

La solidarietà intergenerazionale nelle politiche sociali dell'Unione europea

MARIA ELENA FANTUZZI, LAURA FIOCCHI, DANILO INGUSCI,

GIUSANGELA LA IACONA, VERONICA LUSA, VALENTINA MAGGIO

141

L'evoluzione del ruolo della solidarietà nella governance economica europea: un'indagine attraverso il prisma della condizionalità

MARTINA MINARDI

147

06

DICEMBRE 2024

CDE Università degli Studi di Messina

Come affrontare le crisi migratorie future?

Valutazioni preliminari sul regolamento crisi e forza maggiore tra flessibilità e certezza del diritto

GIULIA COLAVECCHIO

161

CDE Consiglio nazionale delle ricerche Biblioteca Centrale di Roma
e CDE Biblioteca Area della Ricerca CNR di Potenza

Idee e strategie per stimolare i giovani alla conoscenza e alle competenze: il ruolo dei CDE

ASSUNTA ARTE e MARIA ADELAIDE RANCHINO

173

Biografie degli Autori

187

PREMESSA

Il volume “Stato dell’Unione: quali prospettive per un mondo migliore?”, con cui prende avvio la collana *Finestre sull’Europa*, è il risultato di una progettualità di formazione condivisa dalla rete dei Centri di documentazione europea (CDE) italiani, in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea, avviata nel 2023 sui temi prioritari degli ultimi discorsi annuali sullo *Stato dell’Unione*¹ presentati dalla Presidente della Commissione europea dinanzi al Parlamento europeo. A partire dalle relazioni sui risultati conseguiti durante l’ultimo anno e dalle priorità per l’anno successivo, il gruppo di lavoro formazione dei CDE² ha realizzato da febbraio a dicembre 2023 una rassegna di diciassette incontri on-line, indirizzati a un pubblico non solo accademico, sulle priorità politiche della Commissione europea e sulle relative fonti documentali.

L’unitarietà degli eventi, tutti reperibili sul sito dei CDE italiani³ in una pagina appositamente creata, è stata evidenziata dalla partecipazione della Rappresentanza in Italia della Commissione europea al primo evento di presentazione del *Discorso sullo stato dell’Unione 2023*, e da quella dell’ufficio del Parlamento europeo in Italia all’ultimo incontro di dicembre 2023 dedicato alle Elezioni europee 2024.

Il 2023 ha anche celebrato i 60 anni della rete dei CDE, istituiti nel 1963 con l’obiettivo di mettere a disposizione delle Università e dei Centri di ricerca le pubblicazioni ufficiali delle istituzioni europee, accrescere la conoscenza e sostenere il dibattito sul progetto di integrazione comunitaria. Si è ritenuto, pertanto, di ripercorrere nel primo degli articoli contenuti nel volume, la storia dei CDE a livello europeo e

¹ Discorso sullo stato dell’Unione di Ursula von der Leyen https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it (ultima consultazione 14 novembre 2024).

² Gruppo di lavoro “Formazione” della Rete italiana dei CDE <https://cdeita.it/gruppi-di-lavoro/> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

³ Ciclo di incontri on-line sullo Stato dell’Unione <https://cdeita.it/ciclo-di-incontri-stato-dellunione/> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

italiano, evidenziando le attività svolte dai suddetti centri e i principali risultati conseguiti.

Isolde Quadranti e Maria Adelaide Ranchino
CDE Università di Verona e
CDE Consiglio nazionale delle ricerche di Roma

PREFAZIONE

Questo è un periodo di grandi sfide per l'Unione europea. Gli Stati membri si trovano davanti a sfide globali complesse, che spaziano dalla sostenibilità ambientale alla digitalizzazione, dal contrasto alle disuguaglianze economiche e sociali alla promozione dei diritti umani, fino alla guerra in Ucraina e alla necessità di organizzare una futura difesa europea.

La Commissione europea ha risposto e continua a farlo in modo unitario, con politiche ambiziose, come il Green Deal europeo e il piano Next Generation EU, mirate a costruire un futuro sostenibile e resiliente per tutti i cittadini europei. Per realizzare appieno questi obiettivi, e rendere i cittadini consapevoli dello sforzo unitario, è indispensabile che questi abbiano accesso a un'informazione chiara, puntuale e affidabile, perché solo una conoscenza diffusa e approfondita consentirà loro di appropriarsi e di partecipare ai processi europei.

In questo contesto, i 52 CDE italiani svolgono un ruolo fondamentale. Nati come punti di accesso alla documentazione e ai materiali ufficiali dell'UE, oggi sono anche promotori di un dialogo informato sui grandi temi dell'Unione europea. Poiché operano principalmente in ambito universitario, rappresentano un importante canale di collegamento tra le istituzioni europee, il mondo accademico e la società civile e contribuiscono in modo unico al sistema informativo europeo, non solo come centri di documentazione, ma anche come attori capaci di stimolare dibattiti e riflessioni che vanno oltre la semplice trasmissione di informazioni. Attraverso numerosi progetti di rete e iniziative territoriali realizzati con il sostegno della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, i CDE incoraggiano la conoscenza e l'approfondimento dei temi europei, contribuendo così a promuovere una cittadinanza europea attiva e rafforzando la coesione, il senso di appartenenza all'Unione e il coinvolgimento nelle sfide comuni.

La qualità e l'ampiezza delle attività illustrate in questo volume testimoniano la capacità dei CDE italiani di rinnovarsi e adattarsi per rispondere alle esigenze di un pubblico sempre più diversificato. In un'epoca in cui la disinformazione rappresenta una minaccia alla fiducia e alla stabilità delle istituzioni, il lavoro dei CDE si rivela essenziale per mantenere vivo il legame tra l'Unione europea e i suoi cittadini,

rendendo l'Europa più accessibile e comprensibile a tutti garantendo che l'informazione non solo sia corretta e accessibile, ma che contribuisca a costruire un rapporto di fiducia duraturo tra l'Europa e coloro che la abitano.

Il presente volume testimonia quindi non solo l'impegno quotidiano dei CDE italiani nel garantire un'informazione qualificata e completa, ma rappresenta anche una risorsa preziosa per chiunque desideri approfondire il contributo di questi centri al consolidamento del progetto europeo.

Siamo certi che queste pagine saranno d'ispirazione per tutti coloro che credono in un'Unione europea più forte, inclusiva e vicina ai cittadini.

Massimo Pronio
Responsabile Comunicazione
Rappresentanza in Italia della Commissione europea

I SESSANT'ANNI DEI CENTRI DI DOCUMENTAZIONE EUROPEA

BENEDETTA CALONACI – SOPHIA SALMASO

Abstract: The European Documentation Centres (EDCs) were created in 1963 with the aim of making the official publications of the European institutions available to Universities, in order to increase knowledge and support the debate on the Community integration project. The article traces the history of the EDCs at European and Italian level, highlighting the activities carried out by the Centres and their main achievements.

Keywords: European documentation centres; EDC; History; Italy.

UNA RETE DOCUMENTARIA PER LE UNIVERSITÀ

È il 1963, quando, nell'ambito di una serie di azioni rivolte alle università¹, la DG Informazione di CEE, CECA e Euratom², si pone l'obiettivo di istituire una rete di centri documentari per favorire la conoscenza e la riflessione accademica sulle tre "giovani" Comunità, "mettendo a disposizione [...] di professori e studenti, la documentazione sulle attività delle Comunità, di cui hanno bisogno per la ricerca o per l'insegnamento nelle facoltà e negli istituti specializzati"³.

È così che nascono i Centri di Documentazione Europea (CDE), la prima rete documentaria comunitaria. Ospitati nelle università e negli istituti di ricerca degli Stati membri, e di alcuni Paesi terzi, essi si configurano come fondi documentari speciali, in cui le pubblicazioni prodotte dalle istituzioni europee, inviate gratuitamente alle istituzioni

¹ Programme d'activité pour 1963 du Service Commun de Presse et d'Information des Communautés européennes; préparation du budget des Bureaux de presse et d'information (BPI), programme «information universitaire pour 1963». L'iniziativa della creazione dei CDE è collegata al nome di Jean Moreau, responsabile della "Division de l'Information universitaire, Jeunesse et Education des adultes".

² Dal 1960 la DG Information era un servizio comune alle tre Comunità europee.

³ *Ibidem*.

ospitanti, vengono raccolte, organizzate, conservate e messe a disposizione della comunità accademica. Nel corso del tempo, i CDE sono divenuti veri e propri presìdi informativi sulle politiche e le azioni condotte a livello comunitario, aperti al mondo universitario e alla società civile.

LE UNIVERSITÀ FRA CULTURA, DIBATTITO, INFORMAZIONE

La visione di una “comunità europea della cultura”, in cui la valorizzazione delle radici culturali comuni potesse consolidare il sentimento eurounitario, è stata presente fin dall'inizio del progetto di integrazione⁴. In tale prospettiva, le università, in cui per secoli si era coltivato un “sapere europeo” alimentato dal dialogo fra studiosi di paesi diversi e dove si erano raggiunti traguardi comuni di progresso scientifico e umanistico, apparivano come i contesti ideali in cui far germogliare un nuovo spirito europeo, e a cui affidare lo sviluppo di nuove discipline a supporto del progetto comune. La creazione di una rete documentaria all'interno delle facoltà universitarie, in particolare quelle legate agli ambiti socio-economico, storico e giuridico, rispondeva quindi all'obiettivo di supportare lo sviluppo di nuovi studi sul diritto comune e sulle politiche economico-sociali comunitarie, ma anche a quello di favorire il dibattito, di rafforzare lo spirito di appartenenza, di formare i futuri leader. Negli anni Sessanta, mentre le prime crisi mettono alla prova le neonate Comunità, viene infatti avvertito come prioritario entrare in contatto con i giovani e dare loro l'opportunità di conoscere più da vicino il progetto europeo, offrendo formazione e informazione.

In quegli stessi anni, inoltre, il numero delle pubblicazioni ufficiali prodotte dalle tre Comunità andava aumentando rapidamente e si imponeva un'organizzazione razionale ed efficace per la loro disseminazione. La creazione di una rete di centri di documentazione rispondeva anche alle istanze di trasparenza e accesso, quali diritti dei cittadini europei, e risultava in linea con quanto dichiarato dalla Convenzione UNESCO del 3 dicembre 1958 sugli scambi internazionali di pubblicazioni, secondo la quale «le développement des échanges in-

⁴ Débat du parlement lors de la session des 24-28 juin 1963, Bulletin de la Communauté économique européenne, Bruxelles, 1963/8, p. 55 et CEE. Commission, 6^e Rapport général sur l'activité de la Communauté (1^{er} mai 1962-31 mars 1963), Bruxelles, 1963, p. 333.

ternationaux de publications est indispensable à la libre circulation des idées et des connaissances entre les peuples du monde»⁵. La Rete dei Centri di documentazione europea nasce quindi con l'obiettivo di favorire l'accesso a una documentazione nuova, sempre più ricca e complessa, difficile da reperire e da interpretare; ma anche per alimentare il senso di appartenenza a una nuova dimensione, ancora in larga parte da costruire, portatrice di enormi potenzialità per la conoscenza, la pace e il progresso.

L'AGREEMENT: FIGURE, STRUTTURE, FORMAZIONE

I CDE operano sulla base di un preciso rapporto di partenariato fra la Commissione europea e le singole istituzioni ospitanti. Attraverso tale "agreement" la Commissione si impegna a fornire gratuitamente le principali pubblicazioni ufficiali⁶; a loro volta, le istituzioni firmatarie si impegnano a catalogarle, conservarle e metterle a disposizione sia della comunità accademica che del grande pubblico, nonché a promuovere studi e ricerche sull'integrazione europea.

Data la quantità e la varietà di documentazione prodotta a livello comunitario, è stata data ai CDE la possibilità di scegliere se essere destinatari di tutte le pubblicazioni ufficiali (CDE generalisti) o di specializzarsi su specifici ambiti tematici (CDE specialistici). Inoltre, per favorire l'accesso alle pubblicazioni, l'agreement prevede che il CDE venga allestito in uno spazio dedicato, ben visibile e accessibile. Ogni CDE avrà un responsabile scientifico, normalmente un docente di insegnamenti "europei"⁷, e un documentalista specializzato, della cui formazione e del cui aggiornamento si farà carico la Commissione⁸. Queste due figure sono cruciali per il funzionamento del CDE: da un lato, infatti, il responsabile scientifico garantisce un saldo aggancio alla comunità accademica, proponendo iniziative a supporto degli studi

⁵ *Convention concerning the International Exchange of Publications*, Paris, UNESCO. General Conference, 10th, 1958 [405], Doc. code: 10 C/Resolutions, CPG.59.IV.10.

⁶ L'invio è a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (in precedenza "OPOCE").

⁷ Inizialmente, i responsabili accademici dei CDE erano di norma individuati fra docenti membri delle associazioni di professori di Studi europei presenti nei vari paesi a partire dal 1964; successivamente, tra i docenti titolari di una "Chair" Jean Monnet.

⁸ Sulle opportunità di formazione e aggiornamento, vedi *infra*.

europei; dall'altro, il documentalista assicura una corretta gestione e conservazione del fondo, una specifica assistenza agli utenti, un lavoro di networking e cooperazione con gli altri CDE.

Un ruolo chiave è giocato, inoltre, dagli Uffici della Rappresentanza della Commissione⁹, che curano il buon funzionamento dei CDE sul territorio nazionale, promuovendo iniziative di approfondimento e dibattito e assicurando un budget per il loro svolgimento. Sebbene non vengano attribuiti particolari *grant* per il funzionamento dei CDE, ogni anno la Commissione chiede conto delle attività dei singoli centri attraverso un *survey* che ne monitora lo stato di effettiva vitalità ed efficacia.

Molti CDE sono ospitati in biblioteche universitarie, che rappresentano il contesto ideale per conservare e veicolare l'informazione europea. Arricchiti dall'integrazione con più ampie raccolte documentarie, i CDE possono infatti beneficiare di consolidate competenze nella gestione delle raccolte, nel servizio di reference e di *document delivery*. In questo modo negli anni si è creata una nuova professionalità, quella del documentalista europeo, che ha recepito i cambiamenti del panorama informativo e gli sviluppi legati alle nuove tecnologie, all'avvento della rete e dei *social media*.

A partire dagli anni Novanta, infatti, l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali ha condotto un'innovativa politica di digitalizzazione delle pubblicazioni, che ha comportato una drastica riduzione del materiale a stampa. Di conseguenza, i fondi cartacei dei CDE hanno rallentato la loro crescita; al contrario, piattaforme come *Europa.eu*, *Eu Bookshop*, *EurLex*, *Cordis*, hanno ampliato enormemente i propri contenuti, così come gli archivi istituzionali e i siti web di Commissione, Parlamento e Consiglio. I CDE hanno quindi iniziato a curare la promozione delle risorse elettroniche dell'UE e a offrire assistenza per una loro corretta interrogazione: ancora oggi, infatti, esse costituiscono dei bacini informativi ricchissimi, ma che varrebbe la pena fossero più conosciuti e utilizzati.

La dematerializzazione dei documenti ha rafforzato nei CDE il ruolo di mediazione informativa, e ha avviato l'apertura al grande pubblico che si è poi consolidata nei primi anni Duemila.

⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Internal Guidelines for the Commission Representations Regarding European Documentation Centres*, COMM/ B.2/MH/ES (2007) 10815.

I CDE NELLA RETE EUROPE DIRECT¹⁰

Nel 2001, nell'ambito della nuova politica di informazione e comunicazione ai cittadini¹¹, la rete dei CDE, che era già passata dalla DG Information alla DG Education, viene collocata sotto la DG Communication (DG COMM). Dal 2004, quindi, i CDE entrano a far parte della nuova rete Europe Direct, creata nell'approssimarsi dell'allargamento dell'Unione e in linea con la nuova strategia comunicativa della Commissione europea¹². Accanto ai CDE vengono istituiti gli Europe Direct Information Centres (oggi "Europe Direct"), ospitati da enti locali e rivolti alla società civile. L'anno successivo (2005) la Commissione europea e le istituzioni ospitanti i CDE siglano un nuovo Accordo di partenariato, ulteriormente rinnovato nel 2018. In quest'ultimo documento viene sottolineato il potenziale informativo dei Centri di documentazione europea quali punti di contatto fra mondo accademico, società civile e istituzioni comunitarie. Ai CDE pertanto si possono rivolgere tutti coloro - ricercatori o cittadini - che desiderino ottenere informazioni e documentazione su tutto ciò che riguarda l'Unione.

LA RETE ITALIANA DEI CDE: I PRIMI CENTRI

In Italia, ancora agli albori delle Comunità europee, esistevano già presso alcune università e istituti superiori di insegnamento e di ricerca dei centri che studiavano il processo di integrazione europea e che ricevevano la documentazione prodotta dalle istituzioni europee¹³. Alcuni di essi, fondati negli anni Cinquanta ed entrati poi nella rete ufficiale dei CDE, sono tuttora attivi; questo a dimostrazione della longevità e

¹⁰ SEC(1999)1606/2 "Europe Direct".

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea*, COM (2004)196, def. Del 20 aprile 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0196&qid=1732200834355> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

¹² Nel 2007 i CDE dei paesi extra-UE sono stati trasferiti alla DG RELEX, oggi EEAS, e alla DG ELARG, oggi DG NEAR.

¹³ Centri di questo tipo esistevano anche in altri paesi fondatori, come ad esempio Francia e Germania. V. THOMSON 1990.

dell'importanza di quella che è stata la prima rete informativa creata dalla Commissione europea.

Tra questi primi centri troviamo, ad esempio, il CDE dell'Istituto Universitario di Studi Europei (IUSE) di Torino, fondato nel luglio 1952 con l'obiettivo di favorire la ricerca e l'insegnamento delle materie comunitarie e di formare i futuri quadri europei. Un altro centro, fondato nel dicembre 1952, è il CDE dell'Università di Ferrara, che iniziò ben presto a organizzare cicli di conferenze per illustrare gli aspetti giuridici ed economici delle istituzioni europee (già nel 1959 i cicli di conferenze divennero corsi di cultura, autorizzati dal Ministero della pubblica istruzione e aperti ai diplomati di scuola media superiore)¹⁴. Il CDE della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) di Roma, costituito nel 1958 su incarico della Commissione europea, aveva invece come principali utenti le istituzioni nazionali e locali e le ambasciate, e uno dei suoi obiettivi era quello di formare coloro che ambivano a una carriera nelle istituzioni europee e nelle organizzazioni internazionali.

Questo nucleo originario dimostra come, fin dalla loro fondazione, molti CDE non fungessero soltanto da centri depositari delle pubblicazioni ufficiali prodotte dalle istituzioni europee, ma che fossero delle realtà più complesse che, oltre a favorire lo studio e la ricerca sulle questioni europee, organizzavano attività indirizzate non solo ai ricercatori ma anche alla cittadinanza, anticipando, nel caso dei CDE ospitati da un ateneo, quella che sarebbe diventata la Terza missione delle università¹⁵.

Tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, gli studi sull'integrazione europea vivono un periodo di grande fermento e cominciano a sorgere le prime associazioni nazionali di studi europei¹⁶. Nel 1972 i sei Paesi fondatori delle Comunità europee istituiscono a S. Domenico di Fiesole l'Istituto Universitario Europeo (IUE), ente di formazione internazionale dedicato alle scienze sociali e storiche legate al contesto europeo. Presso l'IUE, nel 1976, viene aperto un nuovo CDE e, nel 1983, vengono creati gli Archivi storici dell'Unione europea, deposito ufficiale dei documenti d'interesse storico prodotti dalle istituzioni europee.

¹⁴ STEFANI 1980.

¹⁵ Vedi L. 240/2010; D.Lgs. 19/2012 e D.M. 47/2013.

¹⁶ LASTENOUSE 2015.

GLI ANNI NOVANTA E LA RIORGANIZZAZIONE DEI CDE

In questi anni la documentazione cartacea è ancora la fonte principale di dati e informazioni e la sua richiesta continua ad aumentare. Vengono aperti CDE sia in Europa che nei Paesi terzi e in Italia sorgono nuovi centri presso gli atenei di tutte le regioni. Inoltre, la Commissione europea intraprende una ricognizione dei centri esistenti per avere una mappatura di quelli ancora attivi, ma che non hanno mai regolarizzato la propria posizione firmando la convenzione, e chiudere quelli non più in grado di garantire un'adeguata gestione della documentazione e di supportare la ricerca. È di questo periodo la regolarizzazione, o la nuova apertura, di gran parte dei CDE italiani. Questo potenziamento della rete sul territorio ha anche lo scopo di decongestionare l'attività del CDE della Rappresentanza in Italia della CE, allora oberato di richieste.

La riorganizzazione della rete porta alcune novità. Nel 1993 viene infatti elaborato dalla Commissione europea un nuovo Statuto per i CDE, approvato anche dalla Conferenza europea dei Rettori, che prevede la designazione di un documentalista per ogni Centro, per assicurare una gestione professionale dei materiali. Inoltre, nel 1996 si tiene a Napoli, nell'ambito del Congresso dell'Associazione Italiana Biblioteche, la prima riunione nazionale dei CDE, il cui scopo è quello di rafforzare la collaborazione tra la Rappresentanza in Italia della Commissione e i CDE, ma anche dei CDE tra loro e con le altre Reti allora attive (Info Points Europa, Carrefours ed Eurosportelli)¹⁷. In questa occasione viene ribadita anche la finalità pubblica dei CDE, per contrastare una gestione personalistica, e l'obbligo di rendere accessibili a tutti i documenti cartacei e quelli presenti nelle banche dati, allora a pagamento, cui i CDE accedevano gratuitamente.

Per favorire un coordinamento tra CDE a livello nazionale, la Commissione europea crea, in tutti i paesi membri, la figura del coordinatore nazionale, che funge anche da intermediario tra la Rappresentanza e i centri sul territorio. Nel 1998 si tiene a Bruxelles la prima riunione internazionale dei coordinatori e nel 2000 viene stabilito che ognuno di essi sarà affiancato da un vice, che lo sostituirà alla scadenza del mandato, e che entrambi verranno eletti durante le riunioni nazionali.

¹⁷ Gli Info Points Europa erano dedicati al pubblico generalista, i Carrefours erano centri di informazione e animazione rurale e gli Eurosportelli informavano le PMI su finanziamenti e politiche comunitarie.

La prima coordinatrice dei CDE italiani, dal 1998 al 2003, è Elisabetta Pilia (CDE dell'Università degli Studi di Sassari).

I temi affrontati nelle prime riunioni nazionali riguardano l'esigenza di dare visibilità alla rete (creando *webpage* e usando il logo ufficiale della rete), di inserire i documenti nei cataloghi online e di migliorare la comunicazione tra centri. A questo scopo Pilia apre nel 1999 una lista di discussione (CDE-IT) ospitata dal Consorzio Interuniversitario CINECA e gestita da AIB-CUR (lista di discussione dei bibliotecari italiani), sulla scorta di EURODOC, lista internazionale creata dai CDE del Regno Unito. Dal canto suo la Rappresentanza garantisce la formazione dei documentalisti con i *training seminars* a Bruxelles (dal 1995) e il Programma di scambio tra CDE (nato nel 1996, confluirà poi nell'Erasmus + staff mobility for training). Il Rapporto annuale di attività, utilizzato a partire dal 1998 dalla Commissione per raccogliere informazioni sull'attività dei CDE, diventa strumento di valutazione permanente nel 2001.

GLI ANNI DUEMILA E I PROGETTI DELLA RETE NAZIONALE

In questo periodo la rete arriva a coprire capillarmente tutto il territorio nazionale. Nel 2001, su iniziativa della coordinatrice Pilia, viene creato, in collaborazione con i bibliotecari di alcuni CDE, il *website* della rete nazionale, ospitato sui server dell'Università degli Studi di Sassari¹⁸. Nel 2017 il sito viene rinnovato e la sua gestione passa al CDE del CNR di Roma, grazie a Maria Adelaide Ranchino. Il sito, che nel 2023 subisce un completo *restyling*, è la memoria storica della rete dei CDE italiani e contiene, tra l'altro, l'archivio dei documenti relativi alle riunioni nazionali e internazionali, ai corsi di formazione, ai progetti e alle iniziative¹⁹.

Sara Cavelli (CDE della SIOI di Roma, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale), coordinatrice dal 2003 al 2005, promuove l'istituzione di un gruppo di coordinamento, anche in vista del supporto necessario per le nuove attività della Rete. Nel 2004, infatti, i CDE, che non ricevono finanziamenti regolari dalla Commissione europea ma che possono ottenere contributi per progetti specifici, decidono di

¹⁸ QUADRANTI *et alii* 2011.

¹⁹ Il sito della rete è ora accessibile alla pagina internet: <https://cdeita.it/>.

unire le forze e di presentare un progetto di rete nazionale: *I Centri di Documentazione Europea nella nuova politica di informazione e comunicazione dell'UE*, il cui capofila è il CDE della SIOI. Grazie al progetto vengono organizzati in tutto il territorio nazionale eventi finanziati dalla Rappresentanza della Commissione europea in Italia e dal Dipartimento per le politiche comunitarie. Si tratta del primo di una lunga serie di progetti dedicati ai temi prioritari dell'UE, di cui sarà capofila, di volta in volta, il CDE coordinatore della rete.

Durante la riunione nazionale del 2007, Tiziana Dassi (CDE dell'Università Bocconi di Milano), coordinatrice dal 2005 al 2007, propone di redigere un vademecum per i bibliotecari dei CDE, prendendo spunto da uno strumento simile elaborato dai colleghi francesi. Nel 2008 viene pubblicato online, grazie al lavoro di un gruppo di CDE, il vademecum *Come gestire un Centro di documentazione europea*, che uscirà in versione cartacea nel 2009 con il titolo *Conoscere l'Unione europea: risorse e strumenti per gestire un Centro di documentazione europea*. Il vademecum verrà aggiornato nel 2020 e tradotto in inglese con il titolo *Tools and Resources to Manage a European Documentation Centre*²⁰.

Nel 2010 Isolde Quadranti (CDE dell'Università degli Studi di Verona), coordinatrice dal 2007 al 2014, presenta, assieme ai colleghi che hanno partecipato al progetto, la Wiki guida dei CDE italiani, *abCDEuropa*²¹. La guida è pensata per facilitare l'accesso alla vasta documentazione prodotta dalle istituzioni dell'UE, favorendo, attraverso l'utilizzo di una piattaforma aperta e collaborativa, il recupero di informazioni efficaci sulle tematiche che più interessano studenti e ricercatori, selezionate dai bibliotecari dei CDE. Nel 2011 viene inoltre pubblicata in cartaceo *abCDEuropa: guida al Wiki dei CDE italiani*²² che fornisce indicazioni sui principali contenuti del Wiki.

In questi anni la DG COMM (Directorate General for Communication della Commissione europea) comincia a organizzare dei Pan-European Working Groups (PEWG) per permettere ai rappresentanti dei CDE europei di discutere di argomenti rilevanti per l'intera rete.

²⁰ RETE ITALIANA DEI CENTRI DI DOCUMENTAZIONE EUROPEA, *Le guide della Rete dei CDE*. <https://cdeita.it/le-guide-della-rete-dei-cde/> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

²¹ RETE ITALIANA DEI CENTRI DI DOCUMENTAZIONE EUROPEA, *Cdewiki*. http://wikicde.cnr.it/Pagina_principale (ultima consultazione 14 novembre 2024).

²² RETE ITALIANA DEI CENTRI DI DOCUMENTAZIONE EUROPEA, *Guida ABCDEwiki*. http://cdeita.it/wp-content/uploads/2023/07/GUIDA_ABCDEwiki-1.pdf (ultima consultazione 14 novembre 2024).

I PEWG rimangono attivi per un anno come *e-working groups*, sino alla riunione conclusiva, cui fa seguito il report finale. Al PEWG del 2013, *Challenges for the EDCs' work in the 21st century*, cui partecipa per l'Italia Magda Sanna (CDE dell'Università degli Studi di Sassari), coordinatrice dal 2014 al 2017, emerge che la Rete italiana dei CDE è la più attiva in Europa e viene affrontata la questione della drastica riduzione dell'invio di documenti cartacei da parte della CE, che ha ormai reso accessibili in formato digitale tutte le pubblicazioni recenti e sta digitalizzando il pregresso. Viene discussa la possibilità di effettuare un'esportazione customizzata di metadati da EU Bookshop per integrare le pubblicazioni digitali dell'UE negli OPAC (*Online Public Access Catalogue*) delle biblioteche dei CDE. Viene inoltre rilevata la necessità di rendere più efficace la comunicazione sui *social network* (è del 2010 l'apertura del profilo Facebook della rete dei CDE). Il PEWG del 2015 *EDCs looking to the future*, cui partecipa per l'Italia Maria Adelaide Ranchino, che diventerà coordinatrice nel 2023, sottolinea il ruolo fondamentale dei documentalisti dei CDE nell'orientare gli utenti all'interno di una miriade di informazioni fuorvianti dovute al diffondersi delle *fake news*, che rendono ancor più necessario il ruolo di mediazione e di guida offerto dai centri.

Dopo l'ultimo allargamento della rete (2018), il PEWG 2019 *Outreach activities. Recommendations and good practices* evidenzia la necessità che i CDE, per contrastare la crescita del populismo antieuropeo, organizzino iniziative che informino i cittadini sugli effetti positivi delle politiche dell'UE sulla loro vita quotidiana. In quest'ottica, Francesco Garza (CDE Università degli Studi di Milano), coordinatore dal 2017 al 2023, incoraggia la creazione della Newsletter della rete italiana dei CDE²³, realizzata da un gruppo di lavoro coordinato da Sophia Salmaso del CDE Università degli Studi di Ferrara. Attività e progetti della rete non vengono fermati neanche dalla pandemia, durante la quale vengono organizzate molte iniziative online, in particolare sulla lotta alla disinformazione e sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, con lo scopo di rafforzare i valori alla base della democrazia europea.

Nel 2024, a 61 anni dalla sua istituzione, la rete dei CDE è più attiva che mai nel cercare di garantire il diritto a un'informazione seria, corretta e trasparente, che tuteli i principi della convivenza civile e vi-

²³ RETE ITALIANA DEI CENTRI DI DOCUMENTAZIONE EUROPEA, *Newsletter dei CDE italiani*. <https://cdeita.it/newsletter/> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

gili sulla democrazia, in modo che l'Unione europea possa continuare a essere un luogo di uguaglianza, prosperità, giustizia. In una parola, di pace.

BIBLIOGRAFIA

BENEDETTA CALONACI, 2016

BENEDETTA CALONACI, "Il Centro di documentazione europea dell'Università di Firenze", in: *Esperienze di gestione in una biblioteca accademica: la Biblioteca di scienze sociali dell'Ateneo fiorentino (2004-2015)*, Firenze University Press, 2016, pp. 115-126. <https://books.fupress.com/catalogue/esperienze-di-gestione-in-una-biblioteca-accademica-la-biblioteca-di-scienze-sociali-dellateneo-fior/3339> (ultima consultazione 21 novembre 2024)

DULPHY – MANIGAND 2011

ANNE DULPHY – CHRISTINE MANIGAND, "Entretien avec Jacqueline Lastenouse", *Histoire@Politique, sous-titrée Politique, culture, société*, 15, 2011.

EUROPEAN COMMISSION 2013

EUROPEAN COMMISSION, *Challenges for the EDCs' work in the 21st century*, Publications Office of the European Union, 2013. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e984accf-13bd-4ec3-8443-4f6dfce4f29c/language-en> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

EUROPEAN COMMISSION 2016

EUROPEAN COMMISSION, *EDCs looking to the future, final report by the Pan-European Working Group*, Publication office of the European Union, 2016.

EUROPEAN COMMISSION 2019

EUROPEAN COMMISSION, *EDC's Pan-European Working Group on outreach activities. Recommendations and good practices*, Publication office of the European Union, 2019.

"European Documentation Centre" in: *Wikipedia, the free Encyclopedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/European_Documentation_Centre (ultima consultazione 06 settembre 2024).

HISTORICAL ARCHIVES OF THE EUROPEAN UNION. *The European Commission 1986-2000. Memories of an institution Collection. Interview with Lastenouse, Jac-*

queline, recorded in Brussels, 25 July 2016, by Anne-Sophie Gijs, Sophie Kaisin, in French, HAEU Reference Code INT1063. https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT1063 (ultima consultazione 06 settembre 2024).

HISTORICAL ARCHIVES OF THE EUROPEAN UNION, *Politique d'information: Actions dans les milieux universitaires, Europe-Université, orientations du programme d'information universitaire pour 1972, diffusion de la documentation européenne, Centres de documentation européenne (CDE)*, HAEU Reference Code CEUE_PICP-298, Original Reference Code BAC101/1999_0335. https://archives.eui.eu/en/fonds/530156?item=CEUE_PICP-298 (ultima consultazione 06 settembre 2024).

GUESLIN 2008

JULIEN GUESLIN, *Les bibliothèques du supérieur et les publications officielles: l'exemple des centres de documentation européenne*, PhD Thesis, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, 2008.

HOPKINS 1975

MICHAEL HOPKINS, "The bibliographical resources of European Documentation Centres", *Journal of Librarianship*, 7(2), 1975, pp. 84-99.

JEFFRIES 1977

JOHN JEFFRIES, "European documentation centres in the United Kingdom", *Government Publications Review*, 4(2), 1977, pp. 127-129.

KATSIRIKOU – RIGAKOU 2017

ANTHI KATSIRIKOU – VASILIKI RIGAKOU, "From the European Institutions to the European Citizens: the information channels through the European Documentation Centres (EDCs)", in *IFLA, 83rd General Conference and Assembly Libraries. Solidarity, Society*, Wrocław, Poland, 19-25 August 2017.

LASTENOUSE 2015

JACQUELINE LASTENOUSE, "Les études universitaires sur l'intégration européenne: acteurs de l'intégration européenne?", *Movimiento europeo*, 30 agosto 2015.

MCCARTHY 1991

ELMARIE MCCARTHY, "The role of European Documentation Centres (EDCs)", *Aslib Proceedings*, 43 (6), 1991, pp. 203-205.

QUADRANTI *et alii* 2011

ISOLDE QUADRANTI – LAURA TESTONI – FRANCESCO GARZA – TIZIANA DASSI, *Dal locale al globale: l'esperienza di rete dei Centri di Documentazione Europea attraverso il Wiki dei CDE italiani*, Convegno “L'Italia delle biblioteche”, Milano, 3-4 marzo 2011. <http://wikicde.cnr.it/images/Quadranti.pdf> (ultima consultazione 06 settembre 2024).

STEFANI 1980

GIORGIO STEFANI, *Storia del CDE dell'Università di Ferrara dal 1952 alla fine degli anni '70, 1980*. <https://www.unife.it/centri/cde/it> (ultima consultazione: 06 settembre 2024).

THOMSON 1990

IAN THOMSON, “European Documentation Centres: Their role in EC information provision, with particular reference to the United Kingdom”, *Government Publications Review*, 17(2), 1990, pp. 107-119.

WATSON – BELL 2009

MARGARET WATSON – MARIA BELL, “European Documentation Centres: providing researchers with a way through the maze”, *Legal Information Management*, 9(2), 2009, pp. 104-107.

WATSON 2017

MARGARET WATSON, “The Changing role of European Documentation Centres and how ‘Brexit’ might affect the network”, *Legal Information Management*, 17, 2017, pp. 146-150.

01

MARZO 2024



IL MERCATO INTERNO DELL'UE TRA EREDITÀ, RISULTATI E SFIDE FUTURE

CLAUDIO DI MAIO

Abstract: The European Single Market, established in 1993, is a cornerstone of European integration, enabling the free movement of goods, services, people, and capital among EU member states. Rooted in the 1957 Treaty of Rome, it was significantly advanced by the 1986 Single European Act and the 1985 White Paper. The market's four freedoms have enhanced economic growth, competitiveness, and labor mobility, contributing an estimated 1.8% annually to the EU's GDP. Despite its success, challenges remain, including regional disparities, regulatory burdens, and the impact of economic crises and Brexit.

Keywords: European Single Market; Economic integration; Free movement; EU regulations.

IL PROGRESSIVO CAMMINO VERSO L'INTEGRAZIONE ECONOMICA

Il Mercato interno è, senza dubbio, uno dei simboli più rilevanti del processo di integrazione europea. Sebbene fosse già ampiamente presente nei postulati che poi hanno animato il dibattito e sono stati instradati attraverso l'Atto unico europeo, la sua costruzione ha dettato il ritmo e il volto dell'integrazione sopranazionale, tesa ad affermare la tutela di specifici diritti e la realizzazione di politiche ancorate a questa dimensione, sempre più orientata al benessere generale dei cittadini ancorché alla mera relazione economica. Uno degli aspetti chiave che hanno facilitato il raggiungimento di questo obiettivo è, senza dubbio, la reciproca collaborazione perseguita tra gli Stati membri nella creazione di una solida integrazione economica sopranazionale e la leale collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte. Questi principi, definibili come fondamentali per la promozione di qualsiasi azione cooperativa, sono oggi tra gli elementi essenziali per il funzionamento dello stesso Mercato interno¹.

¹ MOSCHETTA 2018.

Le peculiarità di questa integrazione economica, che rappresenta ad oggi l'esperienza più avanzata tra le diverse tipologie e sperimentazioni esistenti, ha comportato in primo luogo la trasformazione dei quadri giuridici, attraverso l'istituzione di regolamenti e direttive, capaci di gettare le basi e raggiungere l'attuazione delle quattro libertà fondamentali di cui si compone: circolazione di lavoratori, merci, capitali e servizi. Un enorme ruolo in questo processo è stato svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha contribuito, talvolta in senso creativo e nomofilattico, a chiarire la portata delle quattro libertà fondamentali, nonché a conferire al Mercato interno una fisionomia sempre più definita, contribuendo alla tutela di nuove situazioni giuridiche e all'estensione di determinati diritti che comportano nuovi ambiti di azione per le autorità degli Stati membri².

È bene, tuttavia, tenere presente che nell'arco temporale di trent'anni, si sono verificati anche crisi ed eventi inattesi di notevole impatto economico e politico. Per tali motivi, si è assistito a un vero e proprio passaggio di paradigma dalla conformazione elaborata a Maastricht - che si realizzava attraverso una asimmetria tra politica monetaria a livello europeo e politica economica coordinata degli Stati membri - a un nuovo modello dettato dalle necessità imperanti e scaturite dalle nuove crisi economiche e sociali³. Anche le successive conseguenze di avvenimenti significativi, come la Brexit, hanno spinto l'UE a riorganizzare e rafforzare le sue strutture per garantire una stabilità economica e una crescita in continua metamorfosi⁴. Per certi, versi, quindi, è logico affermare che il Mercato interno si sia sviluppato in maniera differenziata, anche in funzione dell'approccio utilizzato dall'Unione europea, orientato alla rimodulazione delle relazioni economiche, sostenute al contempo dai valori democratici e le libertà individuali.

Spostandosi all'interno del perimetro delle sfide recenti, questo approccio risulta maggiormente evidente se si accosta alle ultime e imminenti sfide per l'integrazione economica: la ripresa dal periodo di pandemia da COVID-19 e la doppia transizione ecologica e digitale. Sul versante relativo agli Stati membri, i Piani nazionali di ripresa e resilienza sono diventati strumenti cruciali per orientare l'economia verso

² SAURUGGER – TERPAN 2019.

³ MICCÙ 2019.

⁴ CAFARO 2022.

pratiche verdi e sostenibili; a livello sopranazionale, la Commissione europea potrà progressivamente assumere un ruolo chiave nell'indirizzare e controllare lo sviluppo delle politiche, nonché i relativi programmi di finanziamento, favorendo l'incremento di riforme di istituti nazionali che abbiano una ricaduta diretta sulle dinamiche del mercato interno, così come già avviene grazie alla capacità propulsiva generata dal Next Generation EU⁵. Proprio le politiche materiali, che da questo binomio discendono, stanno rendendo ancora più necessaria l'attività legislativa all'interno degli Stati membri nel coordinamento delle attività economiche e nel raggiungimento degli obiettivi negoziati con le istituzioni europee, inaugurando *de facto* una nuova stagione anche per il Mercato interno.

L'ARMONIZZAZIONE DEGLI STANDARD NAZIONALI COME FORMA DI INTEGRAZIONE

Le istituzioni europee sono state determinanti nel ricercare e, per certi versi, portare a termine un progressivo ravvicinamento delle legislazioni e una standardizzazione dei requisiti previsti a livello nazionale, come primo passo per creare una economia di mercato coesa e libera da impedimenti interni. Questo processo di armonizzazione, che si riscontra già dall'Atto unico europeo, ha riguardato diversi ambiti dove l'Unione europea è riuscita a implementare uno spazio di azione e di competenza proprio in funzione della realizzazione del Mercato interno⁶, per come sancito dall'art. 115 TFUE.

In tal senso, anche la Corte di giustizia ha contribuito nel chiarire gli ambiti di azione nel dialogo tra l'Unione e gli Stati membri, applicando le clausole di non discriminazione e rinforzando quei principi di mutuo riconoscimento e leale collaborazione⁷ che ad oggi continuano a essere essenziali per il funzionamento delle istituzioni europee e nazionali coinvolte⁸. Tale processo non è da considerarsi di semplice realizzazione, poiché il mercato si compone di diversi attori che possono vantare altrettante pretese di tutela. Per questo motivo, è bene tenere presente che, nel quadro di governance dell'UE, la Commissione eu-

⁵ DE BELLIS 2022.

⁶ TORINO 2014.

⁷ GIORGI 2020.

⁸ FERRARO 2024.

ropea ha avuto una peculiare importanza, anche grazie alla dialettica con i giudici di Lussemburgo e in qualità di arbitro indipendente per ciò che concerne la regolamentazione del mercato e nell'esercizio del suo diritto di iniziativa, agendo contro possibili frizioni che naturalmente si verificano quando ci si addentra in un ambito così sfaccettato.

Una delle ragioni principali dell'intervento dell'UE nella realizzazione e nella tutela del Mercato interno, che poi si è evoluto anche attraverso un "nuovo approccio"⁹, è stata quindi quella di affrontare le possibili problematiche che l'interazione transnazionale dei soggetti può comportare, soprattutto a causa di disposti normativi differenti tra i vari ordinamenti nazionali, che possono avere un impatto diverso anche sulle imprese e sui consumatori. Tuttavia, l'applicazione dei principi di mutuo riconoscimento e di leale collaborazione nel sistema di governance dell'UE pone evidenti sfide, soprattutto nella considerazione di quali siano gli standard da assumere come comuni. Ci riferiamo, in particolare, al settore della concorrenza¹⁰, della protezione dei consumatori e, in un certo senso, anche a quello dei lavoratori stranieri¹¹. Tutti ambiti in cui le legislazioni nazionali oggi devono confrontarsi con criteri minimi e dettami valevoli per l'intero spazio europeo, che determina l'adozione di standard talvolta più elevati e comunque uniformati a livello nazionale.

MOBILITÀ TRA LAVORO, CAPITALE, MERCI E SERVIZI

Il cuore pulsante del Mercato interno è certamente rappresentato dall'attuazione delle quattro libertà fondamentali e ancorate alla libera circolazione, che si accorda per le merci, i capitali, i servizi e i lavoratori. Si tratta di quattro dimensioni che hanno richiesto, ognuna rispetto alle proprie peculiarità, un intenso lavoro di armonizzazione e creazione di regimi giuridici che, talvolta, non era possibile desumere con sufficiente dettaglio nei singoli Stati membri. Proprio per questo motivo, a trent'anni dalla creazione del Mercato unico europeo, la mobilità tra lavoro, capitale, merci e servizi rimane ancora uno dei risultati più evidenti del processo di integrazione e ha subito profonde trasforma-

⁹ BARTOLONI 2019.

¹⁰ PITRUZZELLA 2024.

¹¹ DE PASQUALE 2021.

zioni, favorendo un ravvicinamento in vari settori economici tra i Paesi membri dell'Unione europea¹².

Per ciò che concerne la libertà di movimento dei lavoratori, ci si trova dinanzi a una libertà classica delle integrazioni economiche ma, non per questo, di facile implementazione. Nella prospettiva europea, l'adozione di norme e regolamenti che ne facilitassero il riconoscimento ha, senza dubbio, offerto un supporto anche per la realizzazione concreta della successiva e più emblematica cittadinanza europea. Per altri versi e più in relazione con le interazioni del mercato, ha comportato che taluni settori lavorativi acquisissero una dimensione transnazionale e si completassero attraverso la circolazione del capitale umano e delle competenze. Tuttavia, permangono alcune criticità endemiche che portano le istituzioni europee a dover agire sempre nella tutela delle soggettività individuali dei lavoratori e nella promozione dei diritti degli stessi, in un ambito che permane in continua evoluzione e dove la dimensione sociale rimane sempre più nella competenza degli Stati membri. Vi sono settori che hanno tratto notevole vantaggio dall'esercizio della libera circolazione da parte dei cittadini europei: tra i numerosi esempi, si pensi al settore della prevenzione e della salute, che ha evidentemente portato a una internazionalizzazione degli standard grazie al movimento interno di cittadini-pazienti; tuttavia, è pur vero che la professione medica e il suo riconoscimento nell'UE non hanno ancora ricevuto una adeguata forma di armonizzazione¹³.

Parimenti, la libera circolazione delle merci ha rappresentato una sfida importante che ha contribuito a definire in modo privilegiato la fisionomia del Mercato interno¹⁴. Tra i principali risultati ottenuti vi è, senza dubbio, l'istituzione di una tariffa doganale comune, l'eliminazione dei dazi interni agli Stati membri e il divieto di misure con effetto equivalente, nonché l'armonizzazione dei regimi nazionali in materia di beni. Tra gli elementi che hanno contribuito a rinforzare aspetti economici e sociali nell'economia di mercato europea vi sono da un lato l'espansione delle opportunità per le regioni meno sviluppate che, unitamente ai loro produttori, hanno avuto la possibilità di accedere ad aree più prospere promuovendo la convergenza economica in modo più equilibrato e integrato; dall'altro lato, il quadro normativo europeo

¹² TORINO 2015.

¹³ VAN LEEUWEN 2020.

¹⁴ TESAURO 2021.

che ha favorito condizioni di parità per le imprese e, di conseguenza, maggiore fiducia e tutela per il consumatore europeo¹⁵. In tal senso, l'interazione del Mercato interno con le altre politiche materiali dell'UE è stata quanto mai necessaria, essendo le istituzioni europee nella posizione più congeniale per la promozione di determinati obiettivi e standard: tra tutti, si pensi alla materia ambientale e alla capacità per l'UE di attuare norme e regolamenti comuni che si applicano ai prodotti che circolano all'interno del mercato unico, riducendo i possibili danni ambientali, promuovendo pratiche sostenibili e affrontando le sfide emergenti e transnazionali. Tuttavia, in questo caso si tratta di un processo di armonizzazione complesso e continuo, che non manca di presentare sfide per la tutela del mercato. In tempi più recenti, ad esempio, le misure nazionali causate dalla pandemia di COVID-19, insieme ad altri fattori, hanno ripristinato il concetto di confine¹⁶, che ha influenzato la piena libertà di circolazione anche delle merci.

Un altro obiettivo tra i più significativi del mercato interno è la crescita sostanziale dei servizi transfrontalieri. Sin dalla approvazione della Direttiva 2006/123/CE, questo ambito ha svolto un ruolo cruciale nell'eliminazione delle barriere, permettendo ai fornitori di servizi di stabilirsi e operare, offrendo prestazioni in tutta l'UE con restrizioni minime che rimangono nella sfera del diritto nazionale. Questo ha portato a una maggiore concorrenza, innovazione e scelta per i consumatori. Ad esempio, la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni ha facilitato l'emergere di fornitori di servizi paneuropei, con conseguente abbassamento dei costi e miglioramenti nella qualità dei servizi, e ha contribuito a regolare l'ambito della concorrenza.

Per altri versi, anche il settore finanziario ha beneficiato dell'impulso di regolamentazione delle istituzioni europee. In tal senso, l'iniziativa per la creazione di una unione dei mercati dei capitali va proprio nel senso dell'integrazione economica e la rimozione delle barriere agli investimenti transfrontalieri, migliorando l'efficienza dei mercati nel panorama europeo. Questa iniziativa ha l'obiettivo di rendere più agevole per le aziende il reperimento di fondi e la diversificazione degli investimenti per gli altri operatori economici. Sebbene l'azione di ravvicinamento delle legislazioni e di armonizzazione sia stata continua e talvolta ispirata dalle pronunce della Corte di giustizia, è bene segnalare che l'eterogeneità delle

¹⁵ TORINO 2017.

¹⁶ DI MAIO *et alii* 2020.

legislazioni nazionali può costituire un ostacolo alla piena integrazione in questo settore: per quanto riguarda il settore dei servizi e la circolazione delle professioni, ad esempio, benché la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali sia stata elaborata con l'intento di facilitare la mobilità dei professionisti, la sua applicazione pratica varia notevolmente nei singoli paesi, rendendo le stesse libertà di circolazione e di stabilimento un po' meno uniformi¹⁷. Sul versante dei capitali, permane ancora una sostanziale divergenza tra le politiche fiscali di alcuni Stati membri, nonché nella pianificazione e nella concorrenza tra regimi; ciò si riversa anche sul piano degli investimenti transfrontalieri, anche a causa di un prisma normativo troppo frazionato.

LE SFIDE FUTURE PER IL MERCATO INTERNO TRA DIRITTI E PIATTAFORME DIGITALI

A trent'anni dall'inizio di questo lungo processo di instaurazione del Mercato interno, è opportuno interrogarsi su quali siano le esigenze di sviluppo futuro e le possibili riforme per rispondere alle istanze che la società europea si prefigge. Come è noto, dal 2015 le istituzioni europee e gli Stati membri hanno affiancato a questa sfida la realizzazione di un Mercato unico digitale per tutelare, in considerazione del cangiante panorama economico, sociale e giuridico, ancora più a fondo le situazioni giuridiche che progressivamente si vanno a creare, benché non troppo distinte da quelle regolamentate nella dimensione analogica. Come da tempo si segnala, infatti, lo stesso concetto di Mercato interno va riformulato alla luce di una prospettiva più olistica e dinamica nell'analisi del processo di integrazione economica¹⁸, che tenga conto anche dell'evoluzione tecnologica, delle interazioni sempre più transfrontaliere e del crescente utilizzo di beni, capitali e servizi che comportano una relazione intrinseca tra strumenti tradizionali e innovazioni digitali, anche in ambiti laddove l'Unione sta progressivamente acquisendo una certa rilevanza, pur non avendo una espressa competenza. Non è un caso, infatti, che l'accezione "Mercato europeo" venga accostata anche ad altri settori emergenti ove l'integrazione favorirebbe l'affermazione più concreta delle libertà, nonché un migliore ravvicinamento degli ordinamenti interni¹⁹.

¹⁷ CECCHETTI 2023.

¹⁸ LIANOS 2018.

¹⁹ BENASSAI 2024.

Senza dubbio, vi è una certa accelerazione da parte delle istituzioni europee nel rispondere alle esigenze dettate dall'espansione delle nuove dinamiche economiche, politiche e sociali, protratte in una dimensione sempre più dinamica che contempla anche il ruolo predominante delle piattaforme digitali. Queste ultime, pur essendo attori formalmente privati, sono chiamate molto spesso all'esercizio di funzioni para-costituzionali esercitando funzioni tradizionalmente attribuite alle autorità pubbliche²⁰. Anche per questo motivo, l'UE ha approvato diversi atti normativi per regolamentare le piattaforme digitali, garantendo un equilibrio tra l'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti dei cittadini. Tra i principali, vale la pena menzionare il *Digital Services Act* (DSA), approvato nel 2022, che stabilisce obblighi chiari ed evidenti per le piattaforme online, soprattutto per quanto riguarda la rimozione dei contenuti illegali, la protezione degli utenti e la trasparenza delle attività. Le piattaforme devono garantire un controllo rigoroso sui contenuti e permettere agli utenti di contestare eventuali rimozioni o restrizioni²¹. Inoltre, il DSA introduce norme specifiche per le piattaforme di grandi dimensioni, come i *social media* e i *marketplace*, per affrontare meglio i rischi legati alla diffusione di disinformazione, cyberbullismo e contenuti nocivi. Accanto a questo regolamento, l'UE ha varato il *Digital Markets Act* (DMA), che si concentra sulla promozione di un'equa concorrenza nel settore digitale, contrastando i comportamenti monopolistici dei cosiddetti *gatekeeper*²², ossia le grandi piattaforme che dominano il mercato. Il DMA impone a queste piattaforme di rispettare determinate regole, come garantire l'interoperabilità tra i servizi, evitare pratiche anticoncorrenziali e permettere agli utenti di disinstallare applicazioni predefinite.

Questi atti giuridici, oltre a rappresentare un impegno dell'UE nel creare un ecosistema digitale sicuro, equo e orientato al benessere dei cittadini e delle imprese, sono particolarmente orientati verso una prospettiva umano-centrica e una tutela della dimensione individuale del cittadino, così come si evince dalla Dichiarazione dei diritti e i principi digitali elaborata dalle tre istituzioni di vertice dell'UE²³.

²⁰ DE GREGORIO 2022.

²¹ TURILLAZZI *et alii* 2023.

²² GUIDI 2023.

²³ TORINO – ZORZETTO 2024.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Mercato interno dell'Unione europea rappresenta un pilastro fondamentale per l'integrazione economica e sociale tra gli Stati membri. Le prospettive future e le sfide che esso già affronta sono complesse e multifattoriali, coinvolgendo aspetti economici, politici e sociali. Rispetto alla sua realizzazione, ancora in continuo divenire, è bene osservare che l'affermazione delle quattro libertà fondamentali è certamente una grande conquista a cui guardare con fiera soddisfazione nei primi trent'anni di vita di questa istituzione. Eppure, esse non sono completamente immuni da continui processi che ne minano l'integrità e l'effettivo godimento. Le differenze nazionali, i regimi economici diversificati, la lenta e spesso poco uniforme applicazione della normativa europea, nonché le disparità sociali sono solo alcune delle variabili che possono influenzare il Mercato interno nella sua dimensione futura.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la relazione tra il Mercato interno e le politiche materiali sviluppate dall'UE all'interno degli Stati membri. La riaffermazione e condivisione dei principi di stampo comunitario sono da considerarsi prioritari in un'ottica di sviluppo sempre più multidimensionale. Questo vale non solo per ambiti in cui la Commissione europea e le altre istituzioni esplicano la loro azione con speciale attenzione, bensì anche per azioni esterne che influenzano inevitabilmente anche la fisionomia del Mercato interno. Si pensi al ruolo preminente della cosiddetta dimensione esterna del Mercato, che trova alcuni esempi nella formazione di una economia circolare, nella definizione di uno status più esteso per i lavoratori extra-europei qualificati, nonché nelle relazioni con la politica commerciale dell'UE.

Infine, la tecnologia e l'interazione tra il cittadino e le piattaforme rappresentano senza alcun dubbio la sfida maggiormente significativa per il Mercato interno (ormai, anche digitale). In una società come quella attuale, dove le relazioni sono sempre più dettate dall'interazione quotidiana con un algoritmo, la capacità dell'UE di dare risposta a tutte le istanze provenienti da soggetti di svariata natura (cittadini, attori economici, piattaforme) sarà determinante, non solo per la sua competitività globale, bensì per fornire una tutela efficace dei diritti della persona, connaturati alle esigenze di una società aperta e in perenne mutamento.

BIBLIOGRAFIA

ASTONE 2021

MARIA ASTONE (a cura di), *Il diritto dei consumatori nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea: casi e questioni*, Pacini giuridica, Pisa, 2021.

BARTOLINI 2019

MARIA EUGENIA BARTOLONI, "L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2019, pp. 55-86.

BENASSAI 2024

ROSSELLA BENASSAI, "La digitalizzazione in ambito sanitario: nuove prospettive nel diritto dell'Unione europea", in F. FERRARO – R. ALFANO – A. ARENA (a cura di), *Trent'anni di Mercato interno. Profili di diritto dell'Unione europea e di diritto finanziario e tributario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 111-122.

CAFARO 2022

SUSANNA CAFARO, "L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?", *I Post di AISDUE*, 4, 2022, pp. 275-302. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/02/Cafaro-Bologna.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

CECCHETTI 2023

LORENZO CECCHETTI, "Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte", *I Post di AISDUE*, 34, 2023, pp. 775-826. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2023/07/Post-Lorenzo-Cecchetti.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

DE BELLIS 2022

MAURIZIA DE BELLIS, "Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità", *Diritto Costituzionale*, 2, 2022, pp. 31-49.

DE GREGORIO 2022

GIOVANNI DE GREGORIO, "Il diritto delle piattaforme digitali: un'analisi comparata dell'approccio statunitense ed europeo al governo della libertà di espressione", *DPCE Online* 50, 2022. <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1531/1536> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

DE PASQUALE 2021

PATRIZIA DE PASQUALE, “L’immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”. *I Post di AISDUE*, 3, 2021, pp. 141-164. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2020/10/Patrizia-De-Pasquale.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

DI MAIO – LOPRIENO – SALVINO 2020

CLAUDIO DI MAIO – DONATELLA LOPRIENO – TIZIANA SALVINO, “Il progressivo restringimento dei confini: dagli Stati alle pareti domestiche”, in D. CERSOSIMO – F. RANIOLO – F. CIMATTI (a cura di), *Studiare la pandemia: disuguaglianze e resilienza ai tempi del Covid-19*, Donzelli editore, Roma, 2020.

FERRARO 2024

FABIO FERRARO, “Recenti sviluppi in tema di ravvicinamento e mercato interno”, in F. FERRARO – R. ALFANO – A. ARENA (a cura di), *Trent’anni di Mercato interno. Profili di diritto dell’Unione europea e di diritto finanziario e tributario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 7-22.

GIORGI 2020

ELOISA GIORGI, *Il principio del mutuo riconoscimento nell’ordinamento dell’Unione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2020.

GUIDI 2023

SARA GUIDI, “Before the Gatekeeper Sits the Law. The Digital Markets Act’s Regulation of Information Control”, *European Papers*, 2, 2023, pp. 405-410. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_H_008_Sara_Guidi_00662.pdf (ultima consultazione 12 novembre 2024).

LIANOS 2018

IOANNIS LIANOS, “Updating the EU Internal Market Concept”. *CLES Research Paper*, 1, 2018. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10058467/7/Lianos_updating_the_eu_internal_market_concept.pdf (ultima consultazione 12 novembre 2024).

MICCÙ 2019

ROBERTO MICCÙ, “Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?”, *Federalismi.it*, 5, 2019, pp. 25-42. <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40501&dpath=document&dfi-le=25102019000240.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

MOSCHETTA 2018

TERESA MARIA MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il Mercato interno: riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Cacucci, Bari, 2018.

PITRUZZELLA 2024

GIOVANNI PITRUZZELLA, "La tutela della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia", *Federalismi.it*, 9, 2024. <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=704> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

SAURUGGER – TERPAN 2019

SABINE SAURUGGER – FABIEN TERPAN, "The EU's Legal Identities and the Court of Justice of the EU", *Comparative European Politics*, 4, 2019, pp. 548-566. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41295-019-00178-1.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

TESAURO 2021

GIUSEPPE TESAURO, "Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato", *I Post di AISDUE*, 3, 2021. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/06/Post-Giuseppe-Tesauro-1.pdf> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

TORINO 2013

RAFFAELE TORINO, "Mercato interno", *La Cittadinanza europea*, 1, 2013, pp. 105-125.

TORINO 2015

RAFFAELE TORINO, "Il mercato unico e le (recenti e future) misure a tutela dei Consumatori", *La Cittadinanza europea*, 2, 2015, pp. 45-68.

TORINO 2017

RAFFAELE TORINO, *Introduction to European Union internal market law*, Roma Tre Press, Roma, 2017.

TORINO – ZORZETTO 2024

RAFFAELE TORINO – SILVIA ZORZETTO (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa: diritti e principi*, Giappichelli, Milano, 2024.

TURILLAZZI *et alii* 2023

AINA TURILLAZZI – MARIAROSARIA TADDEO – LUCIANO FLORIDI – FEDERICO CASOLARI,

“The Digital Services Act: An Analysis of Its Ethical, Legal, and Social Implications”, *Law, Innovation and Technology*, 1, 2023, pp. 83-106.

VAN LEEUWEN 2020

BAREND VAN LEEUWEN, “Towards Europeanisation through the Proportionality Test? The Impact of Free Movement Law on Medical Professional Discipline”, *European Law Journal*, 26, 2020, pp. 61-82.

02

APRILE 2024



COMPETENZE DIGITALI PER LE *DIGITAL HUMANITIES* IN ARCHIVIO: IL PROGETTO SAMINIATI

TIZIANA DASSI – SILVIA FRANZ

Abstract: The Saminati project is an example of applying digital skills to digital humanities. Object of the project are the commercial letters from a Tuscan family of merchants who had economic relations with different cities all over Italy and Europe in the 17th century. The purpose of the project is to open the door of history also to general public thanks to Transkribus, an EU H2020 funded tool for the automatic recognition, transcription and translation of handwritten historical documents and to the application of artificial intelligence.

Keywords: European Union; History; Digitization; Archives; Artificial intelligence.

INTRODUZIONE

Per il progetto 2023-2024 della Rete italiana dei Centri di documentazione europea dedicato all'anno europeo delle competenze come CDE Bocconi, istituito in Biblioteca nel 1983, abbiamo subito pensato di dedicare la nostra iniziativa al progetto Saminati in corso presso gli Archivi storici della nostra Università.

Il motivo di questa scelta è dovuto al fatto che il progetto, ideato e sviluppato dagli Archivi storici Bocconi, che dal 2014 sono gestiti dalla Biblioteca, diventata appunto Biblioteca e Archivi¹, è un esempio di applicazione delle competenze digitali in archivio. Non solo la documentazione del fondo attesta specificatamente le relazioni commerciali tra diverse città italiane ed europee nel Seicento, ma lo strumento di cui abbiamo sperimentato l'applicazione nel progetto è Transkribus, una piattaforma sviluppata nell'ambito del programma Horizon 2020 tra più Paesi europei per la trascrizione dei testi manoscritti con l'obiettivo di

¹ Il portale di Biblioteca e Archivi dell'Università Bocconi è accessibile al seguente link: <https://lib.unibocconi.it/it/> (ultima consultazione: 13 novembre 2024).

favorire l'accesso alla documentazione e alla storia da parte di un pubblico ampio, non solo specialistico, attraverso l'utilizzo di intelligenza artificiale.

STORIA DEL FONDO

Il legame dell'Archivio Saminati-Pazzi con l'Università Bocconi risale agli anni Trenta: nel 1936-37 l'Archivio Saminati-Pazzi era destinato al macero quando ne venne a conoscenza Armando Saporì, allora docente di Storia economica alla Bocconi, di cui diventerà poi Rettore nel 1952. Saporì intuì l'importanza di questo materiale per la ricerca e convinse l'Università a trovare il finanziamento per acquistare il fondo. A una prima tranche più consistente di carte arrivate da Firenze a Milano nel 1941, seguì una seconda acquistata nel 1952.

Le condizioni delle carte erano pessime, sia dal punto di vista della conservazione che del disordine del materiale. L'uso di sacchi che in precedenza avevano trasportato cemento peggiorò la situazione. Dopo l'arrivo a Milano fu ancora grazie a due bocconiani, laureatisi in quegli anni con Saporì, che si realizzò lo studio e il lavoro immenso di descrizione e riordino del fondo. Si trattò nello specifico di Aldo De Maddalena (laureato nel 1944) - che diventerà poi ordinario di Storia economica e direttore dell'Istituto di Storia economica - e di Sergio Groppi (poi Padre Davide), che si laureò già nel 1946 con una tesi sull'Archivio Saminati-Pazzi e che dedicò letteralmente la sua vita all'archivio, arrivando a pubblicare l'inventario nel 1990.

Con il trasferimento degli Archivi storici presso la Biblioteca nel 2014 è stato avviato un lungo lavoro di recupero, revisione e sistematizzazione delle descrizioni fatte in precedenza presso l'Istituto di Storia economica. La pubblicazione nel dicembre del 2021 di ASBOC², il portale dedicato agli Archivi storici Bocconi, dove sono disponibili le descrizioni e le riproduzioni dei documenti, ha permesso di intensificare l'attività di valorizzazione del materiale archivistico anche con percorsi di approfondimento online.

² Il portale ASBOC dedicato agli Archivi storici dell'Università Bocconi è accessibile al seguente link: <https://asboc.unibocconi.it/> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

CONSISTENZA DELL'ARCHIVIO

L'Archivio Saminati-Pazzi costituisce il fondo archivistico più antico conservato presso gli Archivi storici Bocconi ed è composto prevalentemente da registri e carteggi della famiglia Saminati che vanno dal XV al XVIII secolo, cui si sono aggiunti poi i documenti della famiglia Pazzi, datati dal XVI al XIX secolo, che ha ereditato i beni della famiglia Saminati alla sua estinzione.

Una peculiarità del fondo è quella di conservare documenti economici e commerciali tra loro collegati, come le lettere originali ricevute dai mercanti di numerose città italiane ed europee (un totale di 733 scatole su 834 unità di conservazione, ossia circa l'88% della corrispondenza totale) e la copia delle lettere in uscita inviate dalle Compagnie di mercatura, ossia le aziende mercantili e bancarie organizzate dai Saminati durante tutto il XVII secolo.

I 1887 registri, datati dal 1425 al 1760 circa, oltre ai copialettere seicenteschi comprendono documenti prevalentemente contabili quali: elenchi di entrate e uscite, quaderni di cassa, giornali, debitori e creditori, cambi e fiere dei cambi, bilanci.

FASI DEL PROGETTO

All'origine del progetto Saminati vi è stata proprio la selezione delle lettere e delle carte di registri. L'occasione è giunta con la ricerca condotta da un dottorando dell'Università di Berna, Fabio Gatti, che intendeva studiare l'impatto del lockdown causato dalla peste del 1630 sulla valuta del tempo. Insieme al ricercatore abbiamo selezionato un nucleo di lettere di quel periodo provenienti da diverse città: Roma, Napoli, Genova, Messina, Lipsia, Norimberga, Torino. Inoltre, è stata individuata una parte del copialettere della corrispondenza inviata dalla Compagnia di banco di Firenze di Ascanio Saminati e Giovacchino Guasconi.

La fase successiva è stata la digitalizzazione interna di tutte le carte selezionate, operazione condotta con il contributo dell'Università di Berna in duplice formato: tiff di conservazione e jpg a più bassa risoluzione per la visualizzazione online. La piattaforma individuata per testare l'applicazione di intelligenza artificiale è stata Transkribus, una piattaforma nata nell'ambito del Programma Horizon 2020 e utilizzata da una comunità sempre più ampia di livello internazionale. I primi tentativi hanno subito confermato che era necessario disporre di un buon

numero iniziale di trascrizioni per allenare il modello, anche in considerazione del fatto che le lettere erano riconducibili a molte mani diverse.

Per questo, la terza fase del progetto è stata la trascrizione delle 800 carte selezionate e digitalizzate. Per procedere nei tempi prestabiliti ci siamo avvalsi del contributo di un team archivistico esterno della società cooperativa CAeB, con cui avevamo già lavorato e per il quale si è potuto disporre di un budget proveniente dall'attività di *fundraising* della Biblioteca. L'analisi linguistica è un aspetto che richiede un ulteriore approfondimento. Per esempio, non è stato ancora sempre possibile trascrivere con certezza il nome delle monete usate nelle diverse località. A tal fine, è previsto l'inserimento provvisorio di caratteri o simboli non alfabetici per identificare le diverse tipologie in attesa che i dubbi vengano sciolti.

IMPLEMENTAZIONE DELLA PIATTAFORMA *TRANSKRIBUS*

Le ultime fasi del progetto hanno riguardato l'implementazione della piattaforma e la pubblicazione del sito web dedicato. Per prima cosa, sono state caricate le digitalizzazioni dei documenti selezionati mantenendo il raggruppamento per mittente, corrispondente ai fascicoli dell'archivio. A seguire è stato avviato il processo di riconoscimento automatico delle righe di testo.

Questo passaggio è fondamentale per il successivo abbinamento immagine-testo. In alcuni casi è stato necessario intervenire manualmente per avere un risultato corretto anche in presenza di situazioni critiche dovute, per esempio, a curvature della carta non sempre eliminabili in fase di acquisizione dell'immagine, a irregolarità nella scrittura e nell'andamento del rigo, a lacune nel testo dovute a inchiostri sbiaditi, macchie, lacerazioni, o, infine, a sovrapposizioni di inchiostro tra verso e recto di una stessa carta.

Il tracciamento delle righe di testo ha richiesto particolare attenzione nel caso del copialettere 192, che per lo spessore elevato del dorso è stato digitalizzato con un apposito scanner dotato di piatti basculanti. Malgrado il ricorso a questo speciale apparecchio, il tracciamento automatico delle pagine centrali ha dovuto essere sostituito completamente da quello manuale, sia per l'andamento della scrittura stessa che per le ondulazioni del supporto fisico del documento, soprattutto nella parte inferiore delle carte (Figg. 1 e 2).

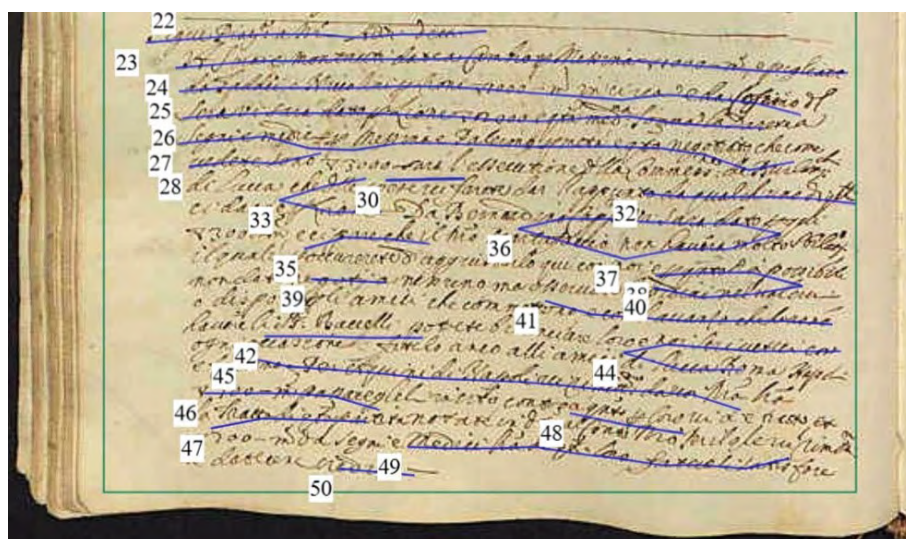


Fig. 1 – Tracciamento automatico delle righe in Transkribus su una carta del registro 192 dell'Archivio Saminati-Pazzi.

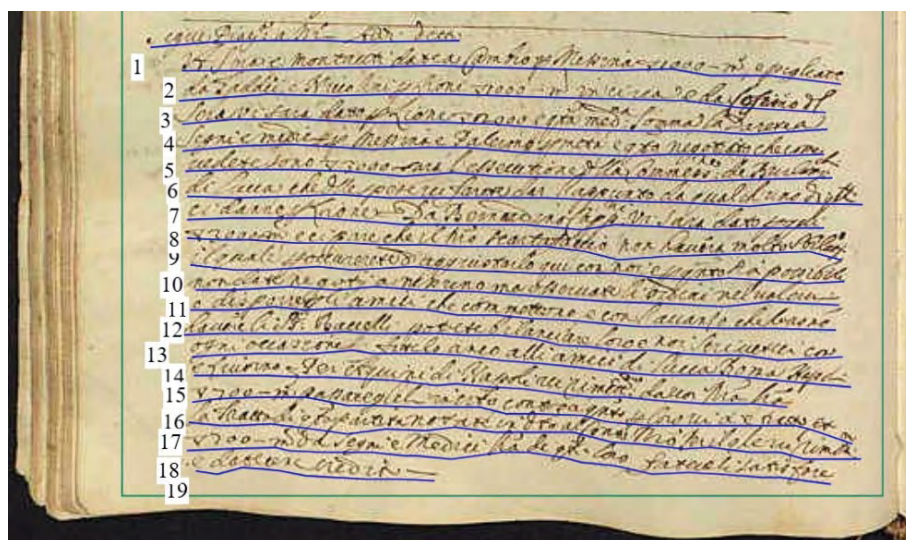


Fig. 2 – Correzione manuale delle righe su una carta del registro 192 dell'Archivio Saminati-Pazzi.

Una volta conclusa la fase di tracciamento delle linee di testo sono state caricate le trascrizioni delle carte abbinandole alle digitalizzazioni dei documenti originali corrispondenti (Fig. 3).



Fig. 3 – Esempio di abbinamento tra le linee tracciate nell'immagine di una lettera dell'Archivio Saminati-Pazzi e la trascrizione del testo nel *backend* di Transkribus.

Per le varie fasi del processo, abbiamo optato per l'utilizzo sia della versione desktop 1.27 sia di quella web, cercando di sfruttare al meglio le due opzioni. La prima ha consentito il riversamento massivo delle trascrizioni dal formato word all'ambiente Transkribus, mantenendo gli "a capo" e quindi la corrispondenza tra le righe. La seconda si è rivelata invece molto più efficace per le operazioni da svolgere sulle digitalizzazioni, garantendo una qualità grafica migliore delle immagini stesse e una maggiore facilità di intervento sulle righe per le correzioni manuali.

Ultimato il caricamento e abbinamento dei testi alle righe, si è passati alla fase di revisione e quindi alla creazione del sito web, che è possibile personalizzare con logo e colori della propria istituzione. Oltre a rendere disponibili le digitalizzazioni dei documenti abbinare alla trascrizione dei testi e alle informazioni storiche sul materiale, il sito

web dedicato al progetto³ permette la ricerca per parola e quindi una facile lettura dei contenuti (Fig. 4).



Fig. 4 – Esempio di ricerca per parola nel sito web sul progetto Saminati realizzato con Transkribus.

CONCLUSIONI

Il progetto Saminati per l'applicazione di competenze digitali alle *digital humanities* in ambito di fonti archivistiche è il risultato di un gruppo di lavoro coordinato dagli Archivi storici Bocconi che ha visto la partecipazione di docenti, archiviste e archivisti paleografi, personale esperto dello strumento europeo Transkribus. Tutte le componenti del gruppo di lavoro sono intervenute nell'incontro del 12 aprile 2024 insieme alla Soprintendente archivistica e bibliografica della Lombardia che è stata fondamentale per definire il perimetro istituzionale entro cui sviluppare le modalità di valorizzazione del fondo.

La prima sperimentazione ha fatto emergere che Transkribus è efficace per l'esposizione delle riproduzioni dei documenti originali affiancate alla trascrizione dei testi, rendendo accessibile a tutti la lettura e la ricerca per parola. Per quanto riguarda l'applicazione di intelligenza artificiale alla trascrizione abbiamo rilevato che sarà opportuno

³ Il sito web dedicato al progetto Saminati realizzato con Transkribus è accessibile al seguente link: <https://app.transkribus.org/sites/saminiati> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

utilizzare digitalizzazioni dei documenti originali a più alta risoluzione in modo da abbassare la percentuale di errore ancora piuttosto elevata e provare ad allenare un modello che permetta di estendere la trascrizione a ulteriori fascicoli di carte manoscritte.

BIBLIOGRAFIA

GATTI 2024

FABIO GATTI, “Quantifying Trade from Renaissance Merchant Letters”, *EHES Working Paper*, No. 258, April 2024. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/298606/1/1887150072.pdf> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

GROPPI 1990

SERGIO GROPPPI, *L'archivio Saminati-Pazzi*, EGEA, Milano, 1990.

MUEHLBERGER – SEAWARD – TERRAS 2019

GUENTER MUEHLBERGER – LOUISE SEAWARD – MELISSA TERRAS, “Transforming Scholarship in the Archives through Handwritten Text Recognition: Transkribus as a Case Study”, *Journal of documentation*, 75.5, 2019, pp. 954-976. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/jd-07-2018-0114/full/pdf?title=transforming-scholarship-in-the-archives-through-handwritten-text-recognition-transkribus-as-a-case-study> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

MCCUSKER – GRAVESTEIJN 1991

JOHN J. MCCUSKER – CORA GRAVESTEIJN, *Beginnings of Commercial and Financial Journalism*, NEHA, Amsterdam, 1991.

NOCKELS *et alii* 2022

JOE NOCKELS – PAUL GOODING – SARAH AMES – MELISSA TERRAS, “Understanding the Application of Handwritten Text Recognition Technology in Heritage Contexts: A Systematic Review of Transkribus in Published Research”, *Archival science*, 22.3, 2022, pp. 367-392. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10502-022-09397-0.pdf> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

PREBOR 2023

GILA PREBOR, “From Digitization and Images to Text and Content: Transkribus as a Case Study”, *Proceedings of the ASIST Annual Meeting*, 60.1, 2023, pp. 1102-1103. <https://muse.jhu.edu/pub/56/article/930877/pdf> (ultima consultazione 13 novembre 2024).

SABA 2019

FRANCO SABA, "Commercio e banca nell'Europa del XVII secolo. La corrispondenza delle Compagnie di Ascanio Saminati conservate nell'Archivio Saminati Pazzi depositato presso l'Università Bocconi", *Storia economica*, Anno XXII (2019), 1, pp. 93-138.

DA SILVA 1969

JOSÉ GENTIL DA SILVA, *Banque et crédit en Italie au XVII^e. siècle*, Klincksieck, Paris, 1969.

PER UN'UNIONE GEOPOLITICA: PUNTI DI VISTA A CONFRONTO

ALESSANDRA LANG

Abstract: On 17 April 2023, scholars from different disciplines compared their points of view on the idea, expressed by the President of the European Commission, of strengthening the geopolitical dimension of the Union. History, political science, geography, economics and law offer interesting insights to better understand an idea as suggestive as it is elusive.

Keywords: Geopolitical Union; Migration; Strategic raw materials; International trade.

«Onorevoli deputate, onorevoli deputati, Il terzo punto che voglio trattare riguarda le nostre piccole e medie imprese e la nostra industria. Che si parli di semiconduttori per la realtà virtuale o di celle fotovoltaiche, saranno le materie prime ad alimentare la duplice transizione verde e digitale. A breve il litio e le terre rare saranno più importanti, nella nostra economia, del petrolio e del gas. La sola domanda di terre rare sarà quintuplicata entro il 2030. È un segnale positivo! Ci indica infatti la rapidità con cui sta progredendo il Green Deal europeo. Il problema è che attualmente un solo paese detiene quasi la totalità del mercato. Dobbiamo evitare di ritrovarci nuovamente in una situazione di dipendenza, come è avvenuto con il petrolio e il gas. Qui entra in gioco la nostra politica commerciale. Con l'aiuto di nuovi partenariati non solo rafforzeremo i nostri interessi ma anche i nostri valori. Collaborando con partner commerciali che condividono i nostri principi, possiamo garantire il rispetto delle norme in materia di lavoro e ambiente anche al di fuori dei nostri confini. Dobbiamo rinnovare innanzitutto le nostre relazioni con questi partner e con le principali regioni in crescita. Sottoporro pertanto a ratifica gli accordi con il Cile, il Messico e la Nuova Zelanda. Nel contempo stiamo portando avanti i negoziati con partner importanti come l'Australia e l'India.»¹

Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea dal 2019, ha affermato sin dal suo insediamento di voler guidare una Commissione geopolitica² al servizio di un'Unione che sia più presente nel resto

¹ Estratto da VON DER LEYEN 2022.

² Si veda in particolare VON DER LEYEN 2019.

del mondo. Questa ambizione è stata ribadita nei successivi discorsi sullo stato dell'Unione (SOTEU) che la Presidente della Commissione pronuncia ogni anno in occasione della tornata di settembre del Parlamento europeo, declinandola di volta in volta lungo diverse linee di sviluppo, come testimoniato dall'estratto del discorso del 2022 riportato *supra*, da cui ha preso spunto l'incontro tenuto il 17 aprile 2023.

In quell'occasione, studiose e studiosi di diverse discipline si sono confrontati, per condividere le riflessioni che le parole di von der Leyen suscitano in cultori di materie diverse. Andrea Carati, professore associato di Scienza politica, Piero Graglia, professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali, Alessandra Lang, professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Sandro Rinauro, professore associato di Geografia economico-politica, tutti dell'Università degli Studi di Milano, e Laura Bonacorsi, *lecturer* presso l'Università Bocconi di Milano, hanno offerto spunti di riflessione che aiutano a inquadrare le ambizioni della Commissione europea secondo le categorie della storia, della scienza politica, del diritto, della geografia e dell'economia.

LA STORIA

Se si esaminano le parole di von der Leyen in prospettiva storica – ha spiegato il prof. Graglia – si nota una marcata continuità. La Commissione, sotto la spinta dei presidenti che si sono succeduti alla sua guida nel tempo, ha sempre cercato di svolgere un ruolo politico (pur con rare eccezioni). Ripercorrendo le figure dei presidenti della Commissione, da Hallstein a Juncker, è possibile individuare un tratto comune, che consiste nella volontà di imprimere uno slancio politico alla Commissione e alla Comunità economica europea prima e all'Unione europea poi. Gli Stati membri hanno invece mostrato un atteggiamento che può definirsi schizofrenico: a parole, erano (e sono) favorevoli a che l'Unione fosse (e sia) più attiva, ma al contempo erano (e sono) restii a dare all'Unione i poteri e le competenze necessari affinché essa possa effettivamente agire all'altezza delle sue aspirazioni.

Von der Leyen rinnova le ambizioni dei suoi predecessori, ma gli Stati membri? Sono essi, singolarmente presi, davvero intenzionati a permettere alla nuova Commissione di realizzare le sue ambizioni? Se si guarda all'Italia, si nota per esempio che il Governo Meloni ha propo-

sto un Piano Mattei per l'Africa, dai contorni ancora vaghi³, che al momento non si comprende come si porrà rispetto all'azione che l'Unione conduce in quell'area geografica, se in modo concorrente o sinergico. A seconda di come si svilupperà, il piano italiano potrà essere un appoggio alle ambizioni della Commissione oppure un ennesimo ostacolo alla loro realizzazione. Von der Leyen dunque ribadisce le aspirazioni dei suoi predecessori, ma senza proporre una soluzione per superare le tradizionali resistenze che gli Stati hanno frapposto alla realizzazione di quelle ambizioni. La parte frenante e problematica è rappresentata dagli Stati, che però continuano a chiedere all'Unione di essere protagonista. Questa contraddizione è evidente, può essere descritta e spiegata. Finora sono mancati i meccanismi per superarla, ma è ineludibile, e prima o poi dovrà essere affrontata.

LA SCIENZA POLITICA

In una prospettiva politologica – puntualizza il prof. Carati – “geopolitica” designa una disciplina, un campo di studi, che cerca di comprendere il rapporto tra spazio/geografia e politica internazionale. Il termine è diventato di moda, ma impone di fare i conti con la disciplina che esso designa: se si vuole lavorare per un posizionamento geopolitico dell'Unione nell'attuale contesto internazionale, alla geopolitica come disciplina si deve tornare, dopo la disattenzione, quando non il discredito, che l'ha avvolta.

La tradizione della geopolitica come dottrina nasce nell'Ottocento ed è molto ricca. I motivi del discredito sono vari. In primo luogo, la Germania nazista aveva ispirato la sua azione alla dottrina geopolitica dello spazio vitale, facendone un uso sconsiderato e criminale. Facile, ma semplicistico, è stato collegare dottrina geopolitica e occupazione nazista. In secondo luogo, il periodo della guerra fredda è stato caratterizzato dal conflitto tra due ideologie (socialismo e liberal-democrazia) opposte in tutto, ma che condividevano l'universalismo, in quanto entrambe

³ Quando il prof. Graglia ha presentato il suo intervento, il Piano Mattei era un'etichetta priva di contenuto. Solo in seguito il governo ha emanato un decreto-legge, convertito in legge dal Parlamento con modifiche, recante *Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano* (decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, pubblicato in GURI n. 267 del 15 novembre 2023, convertito dalla legge 11 gennaio 2024, n. 2, in GURI n.10 del 13 gennaio 2024).

proponevano una ricetta per organizzare gruppi umani, valida ovunque nel mondo. Queste ideologie hanno contribuito a screditare la geopolitica, a squalificare il ruolo delle distanze, dello spazio. In terzo luogo, la guerra fredda è stata dominata dalla deterrenza nucleare: entrambe le superpotenze che delle due ideologie erano gli epigoni disponevano di missili balistici intercontinentali, capaci di distruggere il mondo intero. Quindi i conflitti si sono emancipati dalla geografia. In quarto luogo, dopo la guerra fredda, si afferma la globalizzazione, che di nuovo porta a trascurare e minimizzare il ruolo che le distanze, gli spazi possono avere sulla politica e sulla gestione della politica internazionale. Nasce il “villaggio globale”, che riduce lo spazio e il tempo. Il progresso tecnologico porta a percepirci come unica comunità mondiale, in cui gli spazi non contano più perché, nello spazio digitale, non ci sono più distanze. L'insieme di questi fattori conduce alla convinzione che la geopolitica ha fatto il suo tempo, che non è più utile a spiegare un mondo in cui spazi e distanze hanno perso il significato che avevano un tempo. L'Unione stessa ha contribuito a questa narrativa, in quanto si è presentata a sé stessa e al mondo come un corpo politico radicalmente nuovo, che non ha nulla in comune con il passato, come un progetto post-nazionale, una potenza civile in grado di esercitare un ruolo senza essere una potenza militare: in questa prospettiva, la geopolitica spiega la “vecchia Europa”, non la “nuova Europa”, costituita dall'Unione europea.

La guerra in Ucraina è, invece, l'ennesima, tragica, conferma che con la geopolitica si deve continuare a fare i conti. Quindi bisogna riprendere gli studi della geopolitica, perché aiutano a capire il mondo di oggi, nel quale l'Unione vuole avere un ruolo. Bisogna riprenderne lo studio non secondo l'accezione banale e riduttiva di dottrina che legittima gli imperialismi, ma come dottrina che aiuta a comprendere come gli spazi geografici determinano o quanto meno influenzano grandemente alcuni ordinamenti politici. E in questa chiave è interessante ricordare che Mackinder, nel 1904, scriveva che la civiltà europea e l'identità europea si sono formati dalla vulnerabilità del suo fianco est e dalle invasioni che da lì sono venute (MACKINDER 1904). Già questo dimostra l'attualità della geopolitica come dottrina politica.

LA GEOGRAFIA

Il discorso di von der Leyen – evidenzia il prof. Rinauro – suona molto assertivo ed è espressione dell'autorevolezza che l'Unione europea si

è guadagnata nella crisi COVID-19 (grazie al sostegno anche finanziario prestato agli Stati membri) e nella reazione all'aggressione russa all'Ucraina (grazie alla posizione ferma nell'appoggio all'Ucraina). Anche altri passaggi del discorso, oltre a quelli che costituiscono il punto di partenza nelle nostre riflessioni, meritano l'attenzione del geografo, per quello che dicono e per quello che non dicono. Colpisce l'assenza di ogni riferimento alla sicurezza europea, alla necessità di aprire un serio dibattito sulla difesa e sull'opportunità di creare un esercito europeo. Questi temi non sono toccati, sul presupposto che la difesa si svolge nell'ambito della NATO. Dal punto di vista geopolitico, questo significa continuare a dipendere dagli Stati Uniti d'America.

Tra i temi affrontati, due meritano particolare attenzione: l'immigrazione e i minerali strategici. In tema di migrazione, la parola "solidarietà" torna più volte nel discorso della Presidente della Commissione⁴. Questo concetto, quando si passa dalle parole alle azioni, è contraddistinto da una certa ambiguità. Si nota, infatti, una differenza tra la solidarietà prestata ai profughi ucraini (di cui si è facilitato l'ingresso negli Stati dell'Unione) e l'esternalizzazione dei controlli sulle persone in entrata, per affidarli ai paesi di transito o di origine (per ostacolare l'ingresso negli Stati dell'Unione), che è un tratto che caratterizza la legislazione dell'Unione in materia di controllo delle frontiere esterne. Per un altro verso, la parola "solidarietà" è usata da von der Leyen in un'accezione che forse non soddisfa molti Stati membri, tra i quali l'Italia. È noto, infatti, che l'Italia invoca la solidarietà degli altri Stati a suo favore, cioè chiede che altri Stati si prendano in carico i migranti che arrivano in Italia. Ma se si cambia prospettiva e si considera quante persone bisognose di protezione internazionale sono ospitate negli Stati membri, si deve constatare che l'Italia non è tra i primi né per numero assoluto, né per numero in rapporto alla popolazione residente. In quest'ottica, sarebbe l'Italia a dover offrire solidarietà agli Stati membri, perché non ha motivo di pretendere solidarietà dagli altri.

⁴ "Le nostre azioni nei confronti dei rifugiati ucraini non devono essere un'eccezione; possono anzi rappresentare la rotta da seguire per il futuro. Servono procedure eque e rapide, un sistema a prova di crisi e velocemente attuabile e un meccanismo permanente e giuridicamente vincolante che garantisca la *solidarietà*. Allo stesso tempo abbiamo bisogno di un controllo efficace delle nostre frontiere esterne, nel rispetto dei diritti fondamentali. Voglio un'Europa che gestisca la migrazione con dignità e rispetto. Voglio un'Europa in cui tutti gli Stati membri si assumano la responsabilità dei problemi comuni. E un'Europa che dia prova di *solidarietà* nei confronti di tutti gli Stati membri" (VON DER LEYEN 2022 con corsivo aggiunto).

Venendo poi alla necessità, espressa da von der Leyen, di rendere l'Unione più indipendente dalle importazioni di minerali strategici e semiconduttori dai paesi terzi e soprattutto dalla Cina, qui si può individuare una svolta geopolitica. La consapevolezza della dipendenza dell'Unione (ma anche degli Stati Uniti e degli altri paesi industrializzati) dalle importazioni provenienti dalla Cina si è manifestata già una quindicina di anni fa, quando la Cina ridusse le esportazioni di terre rare. L'obiettivo era quello di attrarre le imprese straniere, affinché producessero semiconduttori direttamente in Cina, da esportare poi nel resto del mondo. Allora, la reazione dell'Unione, pur intesa a proteggere gli interessi europei, si era posta nell'ottica liberista, a favore del libero commercio, che fosse di materie prime (le terre rare) o di prodotti finiti (i semiconduttori). Nel discorso del 2022, invece, von der Leyen annuncia che verranno stanziati finanziamenti per incoraggiare la produzione di microchip nell'Unione. Rendersi indipendenti vuol dire promuovere la produzione nell'Unione e qui si ritrova un'eco della posizione che gli Stati Uniti avevano già sostenuto una quindicina di anni fa.

L'ECONOMIA

L'invasione dell'Ucraina ad opera della Russia ha costituito un banco di prova per il posizionamento geopolitico dell'Unione – ricorda la dott. Bonacorsi – e la reazione dell'Unione, dal punto di vista economico, si è tradotta nell'adozione di sanzioni economiche contro la Russia e nell'accelerazione dell'integrazione dell'Ucraina nel mercato interno dell'Unione. L'Unione nasce come mercato interno, inteso come spazio dove sono aboliti i dazi doganali e dove i fattori produttivi possono circolare senza ostacoli. Il mercato interno ha anche una componente esterna, la politica commerciale comune, che comporta che la Commissione negozia per l'Unione con i paesi terzi accordi internazionali che, una volta conclusi dal Consiglio, saranno vincolanti per l'Unione e per i suoi Stati membri. Anche gli accordi internazionali sono un mezzo per accrescere l'indipendenza dell'Unione in relazione alle materie prime critiche e diversificare le fonti di approvvigionamento. I recenti accordi con Cile, Messico, Nuova Zelanda, Australia, India, ne sono un esempio. Rispetto a quando la Comunità economica europea è stata fondata, il commercio internazionale è cambiato e ora riguarda per lo più beni intermedi, che vengono importati e assemblati nel prodotto finito, che poi è esportato verso la destinazione finale. Questo espone l'Unione

agli shock in un modo diverso dal passato. Di tale consapevolezza vi è traccia nel discorso di von der Leyen, quando menziona l'intenzione di proporre l'istituzione di un Fondo per la sovranità europea, nell'ambito dell'azione per potenziare lo sviluppo di un'industria europea in settori come le batterie e i semiconduttori⁵.

Più in generale, la scienza economica si interroga sulle motivazioni che gli Stati hanno per creare e rimanere in un'organizzazione come l'Unione europea. In altri termini, su vantaggi e svantaggi dell'Unione per gli Stati membri e su quale sia l'equilibrio tra costi e benefici che l'Unione realizza. Tra i primi vanno annoverati i costi politici di negoziazione rispetto a qualunque tema, che crescono con l'aumentare del numero dei membri e della diversità tra di essi, rendendo più difficile raggiungere decisioni condivise. Tra i benefici, invece, possono essere indicati l'aumento del potere di negoziazione verso l'esterno, che deriva dall'avere un solo interlocutore che siede al tavolo con i paesi terzi e che rappresenta tutti gli Stati membri; nonché la solidarietà tra i membri dell'Unione, che può prendere la forma di un sostegno finanziario a favore degli Stati che ne hanno bisogno. C'è dunque la razionalità economica alla base della partecipazione degli Stati all'Unione europea.

IL DIRITTO

Il diritto – dice la professoressa Lang – offre gli strumenti per realizzare le ambizioni della Commissione. In via preliminare, è indispensabile descrivere brevemente le caratteristiche dell'Unione europea, che ne determinano e condizionano la capacità di azione. In primo luogo, la Commissione europea ha il potere di formulare delle proposte, ma la decisione di adottare le norme è del Consiglio (istituzione composta dai governi degli Stati membri), quasi sempre insieme al Parlamento europeo (istituzione eletta a suffragio universale diretto dai cittadini europei). In secondo luogo, la Commissione può formulare una proposta solo dove i Trattati istitutivi dell'Unione (che sono stati redatti e approvati dagli Stati membri) attribuiscono all'Unione il potere di regolare una certa

⁵ «Per questo motivo annuncio oggi una normativa europea sulle materie prime critiche. Sappiamo che questo approccio può funzionare. Cinque anni fa l'Europa ha varato l'Alleanza delle batterie e a breve due terzi delle batterie di cui abbiamo bisogno saranno prodotte in Europa. [...] E per il futuro mi adopererò per creare un nuovo Fondo per la sovranità europea» (VON DER LEYEN 2022).

materia. In terzo luogo, anche laddove l'Unione può emanare norme in una certa materia, essa deve tenere conto e rispettare una serie di principi che i Trattati stessi menzionano, tra i quali si annoverano la promozione del multilateralismo e la tutela dell'ambiente, dei lavoratori, della democrazia.

Per esemplificare quanto appena affermato, si può considerare quanto la Commissione sta facendo in materia di terre rare⁶. I Trattati istitutivi non assegnano all'Unione una competenza specifica in questa materia e ci si deve dunque domandare perché la Commissione si preoccupa dell'approvvigionamento delle terre rare. Il motivo va ricercato nelle transizioni verde e digitale, un ambizioso progetto che richiederà dei cambiamenti profondi delle società europee. Esse comporteranno un aumento della domanda di materie prime critiche, tra cui le c.d. terre rare, indispensabili per lo sviluppo delle tecnologie e la produzione dei beni necessari alle transizioni. Di qui la constatazione della dipendenza da poche fonti di approvvigionamento e da poche imprese che possiedono la tecnologia necessaria per estrarre e preparare i minerali all'uso, e del rischio che una tale situazione presenta per l'Unione. Di conseguenza, la Commissione vuole rafforzare l'approvvigionamento interno e diversificare le fonti di approvvigionamento dall'estero. In realtà non si tratta di un tema nuovo: già negli anni Settanta del secolo scorso fu istituito un gruppo di lavoro denominato "Approvvigionamento di materie prime" (anche se ai tempi l'attenzione era rivolta al petrolio e alle altre fonti di energia) e nel 2008, sotto la presidenza di Barroso, la Commissione propose una strategia per ridurre la dipendenza dalle materie prime non energetiche, attraverso il rafforzamento dell'approvvigionamento interno⁷. La Commissione von der Leyen può dunque fare tesoro dell'esperienza maturata e proporre un ampio mix di misure, di tipo normativo e finanziario. Il tema richiede infatti sia la definizione di nuove regole, sia un importante sostegno finanziario per supportare la transizione, che in parte sarà a carico del bilancio dell'Unione, e in parte

⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche a sostegno della duplice transizione*, COM(2023) 165 del 16 Marzo 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0165&qid=1731502402704> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *L'iniziativa "materie prime": Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa*, COM(2008) 699 del 4 novembre 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0699&qid=1731502091840> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

sarà fornito dagli Stati membri sotto forma di aiuti di Stato alle imprese (che sono leciti, quando servono per perseguire obiettivi di comune interesse).

Per quanto riguarda il rafforzamento dell'approvvigionamento interno, la Commissione propone che l'Unione e i suoi Stati membri intervengano lungo tutta la catena del valore (estrazione mineraria, produzione, riciclo), nel rispetto di alti standard sociali e ambientali. Per facilitare il processo, renderlo misurabile, e coordinare gli sforzi, la Commissione propone che l'Unione fissi degli obiettivi quantitativi di aumento della capacità di rispondere alla domanda: entro il 2030 l'UE dovrà essere in grado di far fronte autonomamente almeno al 10% della domanda interna di materie prime critiche per quanto riguarda le attività minerarie ed estrattive, al 40% per quanto concerne la trasformazione e la raffinazione e all'1% in relazione al riciclaggio. Per il raggiungimento di questi obiettivi, sarà indispensabile offrire sostegno finanziario alle imprese, sotto forma di finanziamenti alla ricerca e allo sviluppo tecnologico (si tratta infatti di tecnologie molto costose), per sviluppare tecnologie che rendano le imprese meno dipendenti dall'estero, ma anche offrire sostegno alla formazione delle professionalità che possono essere impiegate in questi nuovi settori. Particolarmente interessante, forse perché meno ovvio, è l'obiettivo di aumentare il riciclo, cioè favorire il recupero dei metalli dagli oggetti che li contengono e che sono giunti alla fine della loro vita d'uso. Per realizzare questo obiettivo, la Commissione elaborerà delle proposte affinché l'Unione si doti di nuove regole sul modo in cui i prodotti sono fabbricati, così da rendere più semplice la separazione dei vari componenti al momento del riciclo.

Sul fronte della diversificazione delle fonti di approvvigionamento esterno, già sono stati ricordati gli accordi che la Commissione ha negoziato o sta negoziando con gli Stati terzi che condividono l'idea di approvvigionamenti sicuri e sostenibili. Lo sfruttamento dei giacimenti di terre rare, che nell'Unione scarseggiano, ha un impatto importante sull'ambiente e sui diritti dei lavoratori: è essenziale prendere tutti i necessari provvedimenti affinché lo sfruttamento dei giacimenti non si traduca in sfruttamento dell'ambiente e delle persone. Al contempo, la Commissione intende monitorare le politiche dei paesi terzi in materia di esportazioni delle materie prime critiche, per evitare che essi creino ostacoli in modo protezionistico o strumentale, e per predisporre le misure adeguate a tutelare gli interessi dell'Unione e delle sue imprese. Si vuole fare tesoro dell'esperienza delle limitazioni alle esportazioni poste in essere dalla Cina, già ricordata.

Il percorso è appena iniziato. Come Roma, neppure un'Unione geopolitica può essere costruita in un giorno.

BIBLIOGRAFIA

MACKINDER 1904

HALFORD MACKINDER, "The Geographical Pivot of History", *The Geographical Journal*, 23, 1904, p. 421 ss.

VON DER LEYEN 2019

URSULA VON DER LEYEN, *Discorso alla seduta plenaria del Parlamento europeo pronunciato da Ursula von der Leyen Presidente eletta della Commissione europea, 27 novembre 2019*. https://commission.europa.eu/document/download/35ed8091-e385-4f99-8785-312cb34e3ceb_it?filename=president-elect-speech_it.pdf (ultima consultazione 12 novembre 2024).

VON DER LEYEN 2022

URSULA VON DER LEYEN, *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022*, SPEECH/22/5493, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_22_5493 (ultima consultazione 12 novembre 2024).

03

M A G G I O 2024



RICOGNIZIONE STORICO-GIURIDICA SULLA PARITÀ E VIOLENZA DI GENERE IN EUROPA

MARIA ROSARIA CALIFANO

Abstract: The legislative and normative reconstruction in Europe and Italy for the elimination of gender difference returns the idea of a great political commitment as well as a significant social and cultural effort.

Keywords: Culture differences; Laws; Femicide.

IN EUROPA

La questione della parità di genere e della violenza di genere è oggetto di crescente attenzione in ambito storico, giuridico e sociale in Europa e in Italia. La sua evoluzione è radicata in secoli di disuguaglianze strutturali e nella lotta per i diritti delle donne e delle minoranze di genere, che ha trovato espressione in movimenti sociali, norme giuridiche e interventi istituzionali. L'origine del pensiero femminista in Europa risale al XVIII secolo, con il lavoro pionieristico di Mary Wollstonecraft. Nel suo celebre saggio¹, l'autrice affermava che le “donne avrebbero dovuto ricevere la stessa educazione degli uomini per partecipare pienamente alla vita sociale e politica”.

Le battaglie per il diritto di voto sono state affrontate soltanto nel XIX e XX secolo. La lotta per il diritto di voto femminile fu una delle battaglie più emblematiche in diversi Paesi europei, con diverse manifestazioni e campagne, come quelle delle suffragette nel Regno Unito e quelle svolte in Germania dove le donne ottennero il suffragio all'inizio del XX secolo.

Negli anni Sessanta e Settanta, il movimento femminista in Europa prese nuova forza, con richieste che non si limitavano più solo ai diritti politici, ma anche all'uguaglianza economica e sociale, all'auto-

¹ WOLLSTONECRAFT, *A Vindication of the Rights of Woman*, London, J. Johnson, 1792. <https://oll.libertyfund.org/titles/wollstonecraft-a-vindication-of-the-rights-of-woman> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

determinazione e alla libertà sessuale. Una delle tappe più importanti è stato il “Trattato di Roma”² del 1957, che all’art. 119³ ha sancito il principio di parità retributiva tra uomini e donne, principio rafforzato con altre direttive europee che miravano a eliminare le disuguaglianze nel mondo del lavoro e nella vita pubblica. Una fra queste è quella del 1979, che fornisce un quadro giuridico globale per i diritti delle donne con la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW)⁴.

Negli anni Duemila, l’Unione europea ha continuato a promuovere iniziative per l’uguaglianza, i diritti politici, economici sociali e civili, comprese strategie per aumentare la rappresentanza femminile nelle posizioni decisionali. La Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (2000), divenuta vincolante nel 2009, riconosce esplicitamente la parità tra uomini e donne sottolineando l’importanza della parità di trattamento e delle misure specifiche a favore del sesso sottorappresentato, nonché vieta qualsiasi forma di discriminazione, fornendo una base giuridica per combattere la disparità di genere in tutti i settori.

² Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE) del 25 marzo 1957, in vigore dal 1° gennaio 1958. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

³ Art. 119 – 1. Ciascuno Stato membro assicura l’applicazione del principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici per un medesimo lavoro. 2. Per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o stipendio normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in relazione al posto che quest’ultimo occupa. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: a. che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura; b. che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per lo stesso posto di lavoro. 3. Il presente articolo non osta a che ciascuno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l’esercizio di un’attività professionale da parte delle donne, ovvero a prevenire o compensare svantaggi nella loro carriera professionale.

⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* adottata con la risoluzione n. 34/180 del 18 dicembre 1979 e entrata in vigore il 3 settembre 1981. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

La Convenzione di Istanbul⁵ firmata nel 2011 è considerabile un documento pionieristico in quanto è stato il primo strumento giuridicamente vincolante in Europa che ha segnato un passo fondamentale nella lotta contro la violenza di genere. Tale Convenzione, a cui l'Unione ha aderito il 1° ottobre 2023, stabilisce misure specifiche per la prevenzione della violenza, la protezione delle vittime e la persecuzione dei colpevoli, sottolineando l'importanza dell'educazione e della sensibilizzazione per modificare le norme culturali che alimentano le radici del fenomeno.

A complemento di questa convenzione, in ambito UE, la Direttiva 2012/29/UE⁶ stabilisce norme minime per i diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reato, garantendo loro un trattamento rispettoso, informazioni adeguate e accesso a supporto psicologico. *La strategia per la parità di genere 2020-2025*⁷ della Commissione europea segna un ulteriore avanzamento, rappresenta un piano d'azione quinquennale che mira a promuovere attivamente l'uguaglianza di genere e a combattere la discriminazione. Tra i suoi obiettivi principali vi è l'eliminazione della violenza di genere attraverso il rafforzamento delle politiche e delle legislazioni, la promozione di una cooperazione tra Stati membri e il supporto alle vittime tramite servizi specializzati e accesso alla giustizia. Inoltre, la strategia prevede misure per favorire la parità nel lavoro e nella partecipazione politica incoraggiando la presenza equilibrata di donne e uomini nei processi decisionali.

⁵ COUNCIL OF EUROPE, Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210), Istanbul 11 maggio 2011 in vigore dal 01 agosto 2014. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁶ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in GU L 315 del 14 novembre 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&qid=1732190757230> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁷ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM (2020)152 def. del 5 marzo 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&qid=1732191263099> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

La Direttiva (UE) 2024/1385⁸, adottata il 14 maggio 2024 dal Parlamento europeo rappresenta un passo avanti nell'armonizzazione delle legislazioni europee soprattutto nel contesto delle nuove sfide legate alla violenza online e alla protezione delle vittime, colmando alcune lacune presenti anche nella Convenzione di Istanbul. Essa mira a stabilire un quadro giuridico uniforme per prevenire e combattere questi fenomeni, introducendo nuove misure e rafforzando quelle esistenti. In particolare, la direttiva introduce una serie di definizioni comuni per reati come mutilazioni genitali femminili, matrimoni forzati, stalking e molestie online, e la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, istigazione alla violenza e all'odio online. Nonostante inizialmente si prevedesse anche l'inclusione del reato di stupro per mancanza di consenso, questa proposta è stata successivamente eliminata. Per rafforzare la protezione e l'assistenza delle vittime sono inoltre previste misure sia prima che dopo il procedimento penale, la possibilità di denuncia online per crimini informatici, la creazione di ordini urgenti di protezione e servizi di supporto, come linee telefoniche attive 24 ore su 24 e la presenza di centri specializzati.

IN ITALIA

L'Italia ha seguito un percorso parallelo, ma con specificità proprie. L'Unità d'Italia portò con sé un sistema giuridico basato su norme patriarcali. Nel Codice Civile del 1865, la donna era subordinata all'autorità del marito, una situazione che persisteva anche nel Codice Civile del 1942, nel quale la figura del "capofamiglia" rimaneva il punto focale. Il diritto di voto fu concesso alle donne solo nel 1945. La Costituzione Italiana del 1948 sancì l'uguaglianza di genere con l'art. 3 e l'uguaglianza nelle opportunità lavorative con l'art. 37.

Ma la piena realizzazione di questo principio richiese molte lotte nei decenni successivi. Negli anni Settanta, le battaglie per i diritti civili portarono a conquiste fondamentali, come la legge sul divorzio (1970) e la legge sull'aborto (1978). Gli anni Ottanta e Novanta videro un'intensificazione degli sforzi giuridici per promuovere la parità di genere.

⁸ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in GU L 1385 del 24 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385 (ultima consultazione 21 novembre 2024).

Tra i più importanti provvedimenti vi fu la cosiddetta “riforma del diritto di famiglia”, ossia la legge n. 151 del 1975, che abolì la figura del “capo famiglia”, stabilendo l’uguaglianza tra i coniugi nelle decisioni familiari e nei rapporti patrimoniali. La legge ha ridisegnato le relazioni familiari, eliminando le norme che subordinavano la moglie al marito, a titolo di esempio, l’obbligo di coabitazione non viene meno, ma decreta che la residenza e l’indirizzo della vita familiare sia stabilita dal marito e dalla moglie. Naturalmente questi cambiamenti giuridici hanno avuto un impatto cruciale sulla parità dei sessi, anche se l’Italia continua a confrontarsi con importanti sfide per la piena realizzazione della parità di genere.

A livello di disparità economiche e lavorative, le donne italiane sono ancora soggette a significative disuguaglianze salariali e discriminazioni nell’avanzamento di carriera. Il *gender pay gap* e la scarsa presenza femminile in posizioni di leadership rimangono problemi rilevanti.

Per quanto concerne il bilanciamento lavoro famiglia, le donne sono spesso penalizzate nel mercato del lavoro a causa della difficoltà a conciliare lavoro e vita familiare perché, nonostante le recenti normative sul congedo parentale, l’onere della cura familiare grava ancora prevalentemente sulle donne.

Infine, la violenza contro le donne inclusa quella domestica e il femminicidio resta un problema sociale diffuso dai numeri allarmanti.

Prima degli anni 2000 i reati di genere venivano trattati con strumenti giuridici generali, in particolare si faceva riferimento al Codice Penale⁹ (denominato “codice Rocco”) al cui interno il termine femminicidio non era nemmeno esplicitamente presente, e il reato di stupro veniva relegato tra i “reati contro la morale pubblica” piuttosto che considerarlo una violazione dell’integrità fisica e psichica della vittima.

Passo significativo per l’Italia, è l’introduzione della legge sul femminicidio (L. 119/2013), che affronta in modo specifico la violenza di genere e migliora la protezione delle vittime. Essa introduce misure urgenti come l’arresto obbligatorio in flagranza per reati di maltrattamenti e stalking, insieme all’ammonimento del questore, che consente interventi preventivi senza necessità di procedimenti penali immediati. Le misure cautelari a protezione delle vittime vengono ampliate, permettendo l’allontanamento del colpevole dalla casa familiare. Questa

⁹ Codice Penale, Regio Decreto, 19 ottobre 1930, n. 1398 (030U1398), Gazzetta Ufficiale n.251 del 26 ottobre 1930. <https://www.gazzettaufficiale.it/sommario/codici/codicePenale> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

legge si inserisce in un più ampio quadro normativo che ha visto ulteriori sviluppi con la successiva approvazione del c.d. “codice rosso”¹⁰ (L. 69/2019), che ha ulteriormente accelerato le procedure legali per reati di violenza contro le donne imponendo alle autorità di intervenire entro 48 ore e introduce nuovi reati come il *revenge porn* (diffusione non consensuale di immagini o video intimi). È degno di citazione anche il piano nazionale antiviolenza¹¹ che è un programma coordinato che prevede azioni specifiche per prevenire e contrastare la violenza di genere e il femminicidio, coinvolgendo istituzioni e organizzazioni pubbliche e private. Tra le misure principali figurano la formazione degli operatori del settore pubblico e l’ampliamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, che offrono supporto e protezione alle vittime e il reinserimento socio-lavorativo per permettere la riacquisizione dell’indipendenza economica.

La parità di genere e la lotta contro la violenza sulle donne in Italia rappresentano un processo in continua evoluzione. Se da un lato l’Italia ha compiuto passi importanti a livello normativo, dall’altro le disuguaglianze di genere e la violenza domestica e sessuale persistono come sfide importanti. La legislazione italiana si è allineata progressivamente agli standard internazionali, ma è necessario oltre a un costante impegno politico e sociale un impetuoso balzo culturale.

BIBLIOGRAFIA

WOLLSTONECRAFT 1972

MARY WOLLSTONECRAFT, *A Vindication of the Rights of Woman*, London, J. Johnson, 1792. <https://oll.libertyfund.org/titles/wollstonecraft-a-vindication-of-the-rights-of-woman> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

¹⁰ Legge 19 luglio 2019, n. 69. Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, in GU n. 173 del 25 luglio 2019, in vigore dal 09/08/2019. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/25/19G00076/sg> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

¹¹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PARI OPPORTUNITÀ, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne, 2021-2023*, Roma, 17 novembre 2021. <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/violenza-di-genere/piano-strategico-nazionale-sulla-violenza-maschile-contro-le-donne-2021-2023> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

LA DIRETTIVA 2024/1385 SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA COME PRINCIPALE REALIZZAZIONE DI “UN’EUROPA GARANTE DELLA PARITÀ DI GENERE”

ROSSANA PALLADINO

Abstract: “A Union of Equality” is the goal outlined by the Gender Equality Strategy, which is concluding, through which the European Commission has defined the political objectives and key actions for the period 2020-2025. The paper focuses on the achievement of the first and most significant objective set in such Strategy, namely combating gender-based violence, which led to the adoption on May 14, 2024, of Directive 2024/1385 aimed at establishing common minimum standards for preventing and combating violence against women and domestic violence throughout the European Union.

Keywords: Violence against women; Gender equality strategy; European Union; Directive 2024/1385; Istanbul Convention.

“Un’Europa garante della parità di genere” è l’obiettivo prefigurato dalla strategia per la parità di genere, che volge a conclusione, e attraverso la cui elaborazione la Commissione europea¹ è andata a definire gli obiettivi politici e le azioni chiave per il periodo 2020-2025. Si tratta di una strategia finalizzata a realizzare l’obiettivo “trasversale” fissato nell’art. 8 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), secondo cui “nelle sue azioni l’Unione mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne” e che poggia sulla plurima considerazione della parità di genere quale

¹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un’Unione dell’uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM (2020)152 def. del 5 marzo 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&qid=1732191263099> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

obiettivo dell'Unione europea (art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), suo valore cardine², nonché diritto fondamentale³.

Il primo e più significativo obiettivo fissato nella Strategia tiene conto di una delle maggiori sfide delle nostre società, profondamente radicata nella disparità di genere, ossia la violenza di genere, da intendersi come qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato⁴. Ciò ai sensi della Convenzione di Istanbul che, nel contesto del Consiglio d'Europa, già aveva disciplinato la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁵, vincolando gli Stati aderenti non solo ad astenersi da qualsiasi atto che costituisca una violenza nei confronti delle donne e a garantire che le autorità, i funzionari, i rappresentanti statali, le istituzioni e ogni altro soggetto pubblico che agisca in nome dello Stato si comportino in conformità con tale obbligo, ma anche ad adottare le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione stessa⁶.

Sulla doppia base giuridica degli artt. 82, par. 2 e 83, par. 1 del TFUE, l'Unione europea si è dotata di una propria disciplina, attraverso l'adozione, il 14 maggio 2024, della direttiva 2024/1385⁷ volta a stabili-

² Cfr. art. 2 TUE.

³ Cfr. artt. 21 e 23 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in ultimo, esso è da considerarsi anche un principio chiave del c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali (principio 2).

⁴ COUNCIL OF EUROPE, *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence* (CETS No. 210), Istanbul 11 maggio 2011 in vigore dal 01 agosto 2014, art. 3, lett. d). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁵ *Ibidem*. La stessa Unione europea ha aderito alla Convenzione di Istanbul il 1° ottobre 2023.

⁶ Cfr. art. 5 della Convenzione di Istanbul, cit.

⁷ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in GU L 1385 del 24 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385&qid=1732195749037 (ultima consultazione 21 novembre 2024). Su altri fronti, tra i risultati "normativi" della strategia si iscrive ad esempio la Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società

re norme minime comuni per prevenire e combattere la violenza contro le donne e quella domestica in tutta l'Unione europea. Suddette norme minime riguardano la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica; i diritti delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica prima, durante e per un congruo periodo dopo il procedimento penale; la protezione e l'assistenza delle vittime; la prevenzione e l'intervento precoce.

La direttiva vincola, pertanto, gli Stati membri dell'Unione europea – obbligati a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a essa entro il 14 giugno 2027 – a punire come reato una serie di condotte relative, ad esempio, alle mutilazioni genitali femminili e ai matrimoni forzati, ponendosi così in assonanza con gli obiettivi propri della Convenzione di Istanbul. Allo stesso tempo la direttiva 2024/1385 considera ulteriori profili della violenza di genere, come quella online, che non trovano espressamente riconoscimento nel contesto convenzionale. Infatti, il *quid pluris* dello strumento giuridico adottato nel maggio 2024, al fine di recepire le istanze di armonizzazione da più parti sollevate, poggia sull'inserimento di un catalogo di reati connesso alla violenza online, tra cui la condivisione o manipolazione non consensuale di materiale intimo (art. 5), lo stalking online (art. 6) e le molestie online (art. 7), l'istigazione alla violenza o all'odio online (art. 8)⁸.

L'adozione della direttiva 2024/1385 testimonia la concreta volontà del legislatore europeo di adoperarsi normativamente per contrastare

quotate e relative misure, in GU L 315 del 7 dicembre 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2381&qid=1732195994603> (ultima consultazione 21 novembre 2024). La Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, in GU L 132 del 17 maggio 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970&qid=1732196171567> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

⁸ Si veda, ad esempio, *Grevio General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, 20 ottobre 2021. <https://rm.coe.int/grevio-rec-noon-digital-violence-against-women/1680a49147> (ultima consultazione 21 novembre 2024), così come: PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza di genere: violenza online* (2020/2035(INL)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0489> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

la violenza di genere, laddove interventi normativi ulteriori rispetto al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale sono auspicabili nell'alveo della realizzazione di “un’Unione dell’uguaglianza”, obiettivo individuato negli orientamenti politici per la nuova Commissione europea 2024-2029 che intende sviluppare una nuova Strategia per l’uguaglianza di genere volta a rafforzare i diritti delle donne in tutti i settori, compreso la violenza di genere.

IL GENERE E LE DISUGUAGLIANZE IN UNA PROSPETTIVA INTERSEZIONALE. LE GIOVANI DONNE DEI TERRITORI MARGINALIZZATI

STEFANIA LEONE – ANDREA ORIO

Abstract: This chapter emphasizes the need for an intersectional approach to analyze gender inequalities in the Italian context, exploring how different factors - such as age, gender and territory - interact to shape the condition of young women, particularly in marginalized areas like Southern Italy and internal regions. The analysis highlights three main factors of inequality for young women: access to the labor market, marked by entry barriers and high discouragement rates; deficiencies in welfare services, which limit the autonomy of young mothers; the persistence of gender stereotypes that hinder emancipation. Overcoming these obstacles is essential to support young women in their transition to adulthood, requiring integrated approaches in social policies to transform conditions of disadvantage into opportunities for growth and inclusion.

Keywords: Gender inequality; Intersectional approach; Youth condition; Marginalized areas.

Sul piano teorico e metodologico, una lettura sociologica intersezionale riconosce la natura non lineare e stratificata delle disuguaglianze sociali, culturali ed economiche e della loro configurazione nella società contemporanea. Quest'ottica permette di approfondire la dimensione del genere senza limitarla a una condizione di svantaggio o vantaggio considerata in modo isolato, ma in relazione cumulativa con altri fattori di disuguaglianza¹.

Tra le letture intersezionali sulle disuguaglianze inerenti la condizione della donna si osservano effetti cumulativi con la razza, l'orientamento sessuale o la condizione socio-economica di partenza. A queste dimensioni più studiate si aggiungono ricerche sempre più articolate su

¹ CRENSHAW 1989; HILL COLLINS 2019.

altre dimensioni sociali; in questa riflessione il focus si allarga a due particolari fattori: l'età, con riferimento all'essere giovani sia anagraficamente che socialmente, e l'appartenenza socio-territoriale.

L'interesse nasce in prima istanza dal fatto che la stessa condizione giovanile oggi è attraversata da fattori di disuguaglianza che chiamano in causa sia la prospettiva del corso di vita sia le letture generazionali². Nell'attuale contingenza storica essere giovani vuol dire in prima istanza negoziare i propri percorsi di transizione verso l'età adulta in un contesto segnato dall'esposizione a condizioni di rischio³ e di sconvolgimenti legati all'intersezione tra fattori di crisi multiple⁴. Ciò che ne scatuisce è un sentimento crescente di incertezza nei segmenti giovanili che limita la loro progettualità e capacità di pianificazione⁵, con la necessità di elaborare risposte che neutralizzino una paralizzante paura del proprio domani⁶.

Vista da una prospettiva territoriale, non destano meraviglia gli allarmi legati al "degiovanimento della società italiana"⁷, da intendere non soltanto come minore presenza demografica dei giovani rispetto agli anziani, ma come indebolimento dei giovani rispetto al ruolo di attori di cambiamento sociale e crescita sul territorio. Una condizione di fragilità che si cumula ulteriormente sui luoghi più esposti a condizioni di esclusione sociale e marginalità come il Mezzogiorno o l'Italia interna.

Riteniamo in questa sede che il profilo di una donna giovane e il cui baricentro di vita si colloca in un'area meridionale o interna del nostro paese rischi di riprodurre dinamiche di disuguaglianza lungo tre aspetti principali e strettamente interconnessi. Il primo è quello relativo all'ingresso nel mercato del lavoro e alla condizione occupazionale. I tassi più bassi di disoccupazione sia giovanile che femminile nel Mezzogiorno italiano⁸ si configurano come un segnale d'allarme per le gio-

² DUFFY 2021.

³ BECK 1992.

⁴ MOORE *et alii* 2021.

⁵ PASQUALINI 2012.

⁶ LECCARDI 2008.

⁷ ROSINA 2012.

⁸ Al 2023, per la popolazione 15-34 il tasso di occupazione femminile nel mezzogiorno italiano è pari al 25,5%, di ben 15 punti di percentuale più in basso rispetto al tasso di occupazione maschile nel Mezzogiorno (40,3%) e di 22 punti in meno rispetto al tasso di occupazione femminile nel Nord Italia (47,9%) (ISTAT).

vani donne relativamente ai loro percorsi biografici e alla possibilità di raggiungere una condizione di indipendenza economica (dentro o fuori da una relazione di coppia), aumentando la loro vulnerabilità e la loro esposizione a forme di sfruttamento e dipendenza, soprattutto in assenza di alternative di supporto familiare o istituzionale (*infra*). Questo aspetto si intreccia con la condizione di scoraggiamento relativo alla rinuncia alla ricerca di lavoro in condizioni di disoccupazione. Considerando genere, età e area di residenza come variabili di segmentazione del mercato del lavoro, è stato evidenziato che in periodi sia precedenti che successivi alla recessione economica del 2008 fossero principalmente le donne e la popolazione residente al Sud ad andare incontro all'effetto scoraggiamento⁹.

Il secondo aspetto ha a che fare con le carenze in materia di servizi di *welfare* locale e sociale, rispetto ai quali l'Italia si configura come un contesto eterogeneo e con le principali criticità strutturali e infrastrutturali tanto nel Sud Italia¹⁰, quanto nelle aree interne¹¹. Sebbene in questi casi il principale riferimento è ai cosiddetti servizi essenziali, che afferiscono ad ambiti quali sanità, trasporti e istruzione, si pensi anche alle mancanze relative a servizi di supporto per donne e famiglie. In particolar modo la mancanza o l'inaccessibilità a servizi per l'infanzia, asili nido, doposcuola, assistenza all'infanzia, etc. limita inevitabilmente l'autonomia delle giovani madri. Sul punto, la conciliazione famiglia-lavoro rappresenta una delle principali dinamiche che coinvolge i rapporti tra *welfare* e percorsi biografici delle giovani donne; laddove, in presenza di figli piccoli, i servizi per l'infanzia e il sostegno alla famiglia si rivelano inefficaci o inesistenti le donne tendono maggiormente all'inattività professionale e alla realizzazione personale nella vita domestica¹².

Il terzo e ultimo aspetto ha a che fare con la legittimazione di stereotipi di genere in base a norme sociali e culturali radicate nei territori. Nel nostro contesto nazionale è stato rilevato che l'adesione a ruoli di genere tradizionali, che puntano su un modello tradizionale di mascolinità, es. autorità del maschio nelle decisioni familiari, corsia preferenziale per gli uomini rispetto alle donne nel mondo del lavoro, inadegua-

⁹ CASANOVA – COLOMBO 2016.

¹⁰ VIESTI 2021.

¹¹ DE ROSSI 2018.

¹² CATALDO – TOSI 2013.

tezza del maschio per i lavori domestici, etc., siano più radicati nelle regioni del Sud piuttosto che in quelle del Nord e che siano percepite trasversalmente da ambo i generi¹³. Analoga la situazione nelle aree interne e rurali in cui i pregiudizi di genere sono stati indagati come fattore che limita la loro possibilità di emancipazione e di partecipazione attiva alla vita pubblica¹⁴. Essere una giovane donna in contesti più rigidi rispetto a ruoli e modelli di questo tipo può quindi limitare ulteriormente le opportunità di autodeterminazione e aumentare la pressione sociale a conformarsi a ruoli tradizionali, scegliendo di restare legate alla famiglia o svolgendo lavori meno retribuiti e meno valorizzati.

Un approccio intersezionale, ovviamente oltre alle categorie considerate finora, chiama in causa sia dimensioni di discriminazione classiche quali la razza, l'orientamento sessuale, la condizione socio-economica di partenza, sia molti altri possibili fattori di svantaggio. Riteniamo che alla luce delle criticità succitate sia importante l'adozione di approcci intersezionali nelle politiche sociali e nei programmi di *empowerment* femminile e giovanile, specialmente per le giovani donne in contesti marginali, col fine di promuovere un approccio integrato e inclusivo che possa trasformare condizioni di svantaggio in opportunità di crescita e inclusione sociale, costruendo una base più equa per l'emancipazione individuale e collettiva. Segnali di ottimismo per il futuro in tal senso provengono dalle nuove generazioni, tra le quali si registrano tratti distintivi di consapevolezza e sensibilità sulle questioni legate a genere e sessualità¹⁵ e che si confermano una delle questioni principali nei loro repertori partecipativi¹⁶.

¹³ OSTUNI *et alii* 2022.

¹⁴ BOCK 2013.

¹⁵ RISMAN 2018.

¹⁶ PITTI – TUORTO 2021.

BIBLIOGRAFIA

BECK 1992

ULRICH BECK, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London, 1992.

BOCK 2015

BETTINA BOCK, "Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues", *Gender, Place & Culture*, 22(5), 2015, pp. 731-745.

CASANOVA – COLOMBO 2016

NICOLE CASANOVA – SABRINA COLOMBO, "Forze Lavoro Deboli", *Quaderni di sociologia*, 72, pp. 73-94.

CATALDO – TOSI 2013

ADRIANO CATALDO – MARCO TOSI, "L'effetto scoraggiamento tra atipicità occupazionale e conciliazione famiglia-lavoro. Un'analisi comparata tra Nord e Sud Italia", *Sociologia Italiana*, 2, 2013, pp. 49-62.

CRENSHAW 1989

KIMBERLÈ CRENSHAW, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex", *University of Chicago Legal Forum*, 4, 1989, pp. 139-167.

DE ROSSI 2018

ANTONIO DE ROSSI, *Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018.

DUFFY 2021

BOBBY DUFFY, *The generation myth: Why when you're born matters less than you think*, Hachette, UK, 2021.

HILL COLLINS 2019

PATRICIA HILL COLLINS, *Intersectionality as a critical social theory*, Duke University Press, Durham, 2019.

LECCARDI 2008

CARMEN LECCARDI, "New biographies in the 'risk society'? About future and planning", *TwentyFirst Century Society*, 3(2), 2008, pp. 119-129.

MOORE *et alii* 2021

KARENZA MOORE – BENJAMIN HANCKEL – CAITLIN NUNN – SOPHIE ATHERTON, “Making sense of intersecting crises: Promises, challenges, and possibilities of intersectional perspectives in youth research”, *Journal of Applied Youth Studies*, 4(5), 2021, pp. 423-428.

OSTUNI *et alii* 2022

ADRIANA OSTUNI – GIUSEPPINA SACCO – PIETRO SACCO – ALFONSO ZIZZA, “Italian Society and Gender Role Stereotypes. How Stereotypical Beliefs Concerning Males and Females are Still Present in Italian People at the Beginning of the Third Millennium”, *European Scientific Journal*, 18, 2022, pp. 1-20.

PASQUALINI 2012

CRISTINA PASQUALINI, “L’adulità: rappresentazioni, progettualità e stili di transizione delle giovani generazioni”, *Studi di sociologia*, 50 (1), 2012, pp. 53-75.

PITTI – TUORTO 2021

ILARIA PITTI – DARIO TUORTO, *I giovani nella società contemporanea: identità e trasformazioni*, Carocci, Roma, 2021.

RISMAN 2018

BARBARA RISMAN, *Where the Millennials Will Take Us: A New Generation Wrestles with the Gender Structure*, Oxford University Press, New York, 2018.

ROSINA 2012

ALESSANDRO ROSINA, “Il “degiovanimento” uccide la società italiana”, *Vita e pensiero*, 2, 2012, pp. 101-106.

VIESTI 2021

GIANFRANCO VIESTI, *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari, 2021.

IL GLOSSARIO E THESAURUS SULL'UGUAGLIANZA DI GENERE DELL'EIGE

MARIA SENATORE

Abstract: This article focuses on EIGE's Gender Equality Glossary and Thesaurus, selected among the projects for indexing terms, glossaries, thesauruses and taxonomies on gender equality. Two entries of the Thesaurus are proposed and the potential of this tool is presented.

Keywords: Glossary; Thesaurus; Gender-based violence; European Union; Woman.

La conoscenza di una corretta terminologia e l'uso di un linguaggio equo e inclusivo dal punto di vista del genere contribuisce a promuovere la parità tra donne e uomini¹. Nel "Glossario e Thesaurus sull'uguaglianza di genere" dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)² sono state analizzate le espressioni *Gender-based violence* e *Intersectional discrimination*³.

Hanno collaborato alla realizzazione del Glossario dell'EIGE la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa, gli enti nazionali a supporto dell'iniziativa, il mondo accademico e il Centro risorse e documentazione dell'EIGE. La raccolta dei termini è basata su 92 fonti provenienti dall'Unione europea, dal Consiglio d'Europa e da documenti normativi e politici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, studi, rapporti e articoli scientifici. Dal 2016 ad oggi

¹ Il regolamento (CE) n. 1922/2006 che istituisce l'EIGE aiuta le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri dell'Unione europea a integrare il principio di uguaglianza di genere nelle proprie politiche e a lottare contro la discriminazione fondata sul sesso. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1922> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

² EIGE's Gender Equality Glossary & Thesaurus is a specialised terminology tool focusing on the area of gender equality. <https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/overview> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

³ EIGE 2016.

sono stati pubblicati oltre 400 termini in inglese. Le voci del glossario possono essere modificate inviando una proposta di aggiornamento. Nell'ambito dello strumento di preadesione (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) finanziato dalla Commissione europea, l'EIGE ha adattato il Glossario e il Thesaurus a quattro lingue dei paesi candidati all'adesione all'UE e dei potenziali candidati. I termini sono disponibili anche in albanese, bosniaco, macedone e serbo.

Per la ricerca dell'espressione *Gender-based violence* il thesaurus è stato interrogato scorrendo i domini, i microthesauri/sottodomini e i concetti specifici. L'espressione di dominio *decision-making and power*, consente di scegliere due percorsi di ricerca, il secondo dei quali è *gender roles and relations* che selezioniamo per trovare l'espressione oggetto di analisi.

La definizione⁴ di *gender-based violence* che leggiamo è: "violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità o espressione di genere, o che colpisce in misura sproporzionata persone di un particolare genere"⁵. Ci sono poi descrizioni aggiuntive: "può provocare alla vittima un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico oppure una perdita economica"⁶.

Si completa la scheda con i termini di relazione provvisti di collegamento ipertestuale verso altri contenuti del Thesaurus oppure verso altre pagine web esterne.

I termini più ristretti, che rinviano ai termini più specifici per la nostra espressione di ricerca, sono: violenza informatica contro donne e bambine; violenza domestica; violenza economica; mutilazione genitale femminile; femminicidio; matrimonio forzato; sterilizzazione forzata; violenza di genere contro le donne; violenza indiretta; violenza da parte di un partner intimo; violenza fisica; violenza psicologica; molestie sessuali; violenza sessuale; violenza contro le donne.

I termini correlati, che rinviano a relazioni associative per la nostra espressione di ricerca, sono: cosiddetti reati d'onore; pratica dannosa; rapporto di potere; cultura dello stupro sopravvissuta; vittima; violenza sul lavoro; linee telefoniche nazionali di assistenza per le donne.

⁴ La visualizzazione del testo è in 24 lingue dell'UE e nelle cinque lingue dei paesi candidati all'adesione all'UE e dei potenziali candidati: albanese, bosniaco, macedone, serbo (in alfabeto latino e cirillico per la Serbia e per la Bosnia-Erzegovina) e in ucraino.

⁵ EIGE 2016.

⁶ EIGE 2016.

Ogni voce del glossario ha un identificativo permanente⁷.

Per la ricerca dell'espressione *intersectional discrimination* si è eseguita una ricerca per parola.

La definizione che leggiamo è: “discriminazione che avviene sulla base di una pluralità di motivi personali o caratteristiche/identità, che operano e interagiscono tra loro contemporaneamente e inscindibilmente gli uni dagli altri”⁸. Il dominio di riferimento è *governance* e il sottodominio è *law and justice*. Il termine correlato è “intersectionality”. Selezionando questo termine si potrà leggere la definizione, scoprire altri termini correlati e visitare fonti esterne al sito⁹.

Dai due esempi proposti, rileviamo che l'uso del Thesaurus si adatta alle necessità di ricerca e alle conoscenze dell'utente che interroga lo strumento.

Il Thesaurus consente di conoscere dettagliatamente i termini di uguaglianza di genere correlati in senso ampio e in senso ristretto, specifici per il proprio campo di ricerca, di trovare un elenco dettagliato delle fonti e i link ai documenti di riferimento, di confrontare termini simili, o equivoci, e rilevare le differenze tra loro, nonché scoprire quali termini sono preferiti e quali obsoleti.

BIBLIOGRAFIA

EIGE 2016

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, *Gender Equality Glossary and Thesaurus*, 2016, <https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/overview> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁷ In questo caso è: https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1113?language_content_entity=it (ultima consultazione 21 novembre 2024).

⁸ EIGE 2016.

⁹ L'identificativo permanente per questo termine è: https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1395?language_content_entity=en (ultima consultazione 21 novembre 2024).

VALORI E PRINCIPI DELLA CITTADINANZA EUROPEA RIFLESSIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA

FRANCESCO CAUDULLO

Abstract: European values and citizenship have returned to be relevant issues on the European agenda. At the end of a prolonged stalemate and in continuation with the Future of Europe Conference experience, European values are again the core of important political strategies that presuppose an increasingly close relationship between institutions, citizenship and European values. A “new” European path is underway to put an end to a thirty-year impasse in the process of building Europe and this marks the beginning of a new phase in the history of Europe. In other words, an important change of direction is underway. A “new” project that concerns Europe, which calls for an updating of its values and a relaunch, well beyond the law, of European citizenship. This is expressed in the democratic participation of European citizens and in the allocation of lines of intervention that may imply increasing inclusion and an ever higher standard of quality of life, in line with the global policies of sustainable development that the EU is committed to pursuing.

Keywords: European Union; Citizenship; European values; Future; Globalization.

INTRODUZIONE ALLA CITTADINANZA E VALORI EUROPEI. FUTURO E “STORIA DI UN ALLONTANAMENTO”

La presente riflessione sui valori e principi della cittadinanza europea muove dalla constatazione che è in atto un importante mutamento di indirizzo e di senso, un discorso progettuale “nuovo” che riguarda l'Europa. Si tratta, a tutti gli effetti, di una nuova articolazione dell'ordine del discorso che, a partire dall'avvio della Conferenza sul Futuro dell'Europa del 2020, ha per oggetto l'Europa del futuro e assume quale suo significativo l'insieme dei valori europei creando le possibilità di un rilancio della cittadinanza europea nei termini di un'estensione dei diritti e dei doveri attribuibili a tale status. Nelle pagine che seguono, tenendo conto di tale evoluzione del progetto di costruzione dell'Euro-

pa e della centralità riacquisita dai valori europei nell'attuale politica e nei programmi strategici dell'Unione europea, si cercherà di introdurre nuovi possibili profili della cittadinanza europea prestando attenzione alla storia contemporanea dell'Europa nella piena convinzione che il futuro non sia possibile senza storia¹. In questo esercizio analitico, che è improntato su un approccio interdisciplinare e originale che intende legarsi all'ambito di studi riconducibile agli *European studies*, si vuole chiarire al lettore che l'analisi storica di base è nelle sue grandi linee, in un'accezione deleuziana, "storia di un allontanamento" (DELEUZE 2019), ossia contezza di «ciò che ci separa da noi stessi e che dobbiamo attraversare e oltrepassare per pensare a noi stessi»² e, in rapporto all'attualità dell'UE, riflessione su tutto ciò da cui ci siamo allontanati per essere oggi diversamente europei e poter divenire "altro" domani.

BREVE ACCENNO ALLA MUTAZIONE E AL NUOVO CORSO DELL'UE. L'ALLONTANAMENTO DAL POST '89

Ad un livello generale, l'allontanamento dell'Unione europea corrisponde all'effettiva presa di distanza dall'assolutismo neoliberista del mercato e della finanza del trentennio 1989-2019, con la conseguenza che oggi l'UE non viene considerata esclusivamente nei termini di area di libero scambio, come accadeva negli anni Novanta nel quadro emergente della globalizzazione³, e che è ben altra realtà rispetto al *global competitor* che aspirava a crescere attraverso il controllo dei flussi del capitale, oltre quelli delle merci. Ai sensi di tale allontanamento, si è rivelata determinante l'esperienza dell'emergenza pandemica globale

¹ Non c'è futuro senza storia. La pianificazione del futuro, così come la più semplice sua supposizione, non consente a nessuno di ignorare la storia dal momento che la concretizzazione di ogni questione o ragione che chiami in causa il divenire si sottrae alle previsioni che la riguardano per esigere, nel presente, una consapevolezza che solo la storia consente di acquisire.

² DELEUZE 2019, p. 111.

³ Negli anni Novanta la sua istituzione come Area di libero scambio (Free Trade Zone) avveniva contestualmente alla realizzazione, nel quadro della globalizzazione, del NAFTA (Accordo nordamericano per il libero scambio che dal 1994 univa USA, Canada e Messico) e del MERCOSUR (Mercato comune dell'America latina che dal 1991 legava Brasile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia e Venezuela).

del COVID-19⁴, e più nello specifico la risposta concreta e responsabile dell'UE a tale criticità⁵, che ha oltrepassato l'urgenza dell'emergenza⁶ nell'attuazione di una strategia politica di rilancio, crescita e sviluppo sostenibile di lungo periodo che costituisce un'importante rivoluzione culturale e politico-sociale e che riapre il discorso di fiducia sul futuro. Da questo punto di vista, la risposta europea non è solo in controtendenza alla rappresentazione della società europea come "società del rischio"

⁴ In realtà, già poco prima dell'emergenza COVID-19, era maturata nel contesto europeo la volontà di superare lo stallo e di riavviare il processo di costruzione dell'UE. Il 4 marzo 2019 il presidente francese Emmanuel Macron, nella sua lettera pubblica "Per un rinascimento europeo", si era espresso a favore di una "roadmap europea" che, incentrata sul paradigma Libertà/Protezione/Progresso, coinvolgesse attivamente i cittadini dell'UE per dare senso al progetto comune di un Rinascimento europeo. Nell'estate del 2019 la proposta di Macron venne accolta dalla Commissione e nel gennaio 2020, poco prima che la pandemia interessasse l'Europa, a seguito della risoluzione favorevole del Parlamento Europeo, si stabilì che in occasione della Festa dell'Europa del 9 maggio 2020 sarebbe stata lanciata la Conferenza per il futuro dell'Europa, poi rinviata a causa del COVID-19 all'anno successivo (9 maggio 2021).

⁵ Si è trattato di una risposta politica coordinata, e assai articolata, a supporto degli stati membri dell'Unione che ha rappresentato uno sforzo senza precedenti per fronteggiare l'impatto della pandemia e avviare le basi per un futuro sostenibile per l'Europa e gli europei. Oltre al sostegno finalizzato all'acquisto e alla distribuzione dei vaccini, alla dotazione degli strumenti necessari alla cura e alla prevenzione, l'UE ha avviato un cospicuo piano di sostegno economico, basato sul Recovery Fund e su Next Generation EU (750 miliardi di euro per la ripresa economica e inclusione del Recovery and Resilience Facility – PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con sovvenzioni e prestiti per 672,5 miliardi di euro) e sospeso il patto di stabilità e crescita per consentire ai Paesi membri di aumentare il debito pubblico per affrontare l'emergenza. L'UE, inoltre, ha accresciuto gli investimenti a supporto della ricerca e dello sviluppo, in particolare con i programmi Horizon 2020, avviato partenariati con aziende farmaceutiche, creato un pacchetto di misure per le PMI (sostegno finanziario e facilitazioni del credito), introdotto politiche per la digitalizzazione e per la transizione verde, per la sostenibilità, la coesione sociale (FSE+, Fondo Sociale Europeo Plus) e avviato iniziative di solidarietà, come il Corpo europeo di solidarietà, a supporto delle regioni maggiormente colpite.

⁶ Ben lungi dall'affrontare l'emergenza COVID-19 nella regolarità dello Stato d'eccezione che aveva caratterizzato tutte le esperienze precedenti, l'UE ha adottato misure politiche più ampie, attente al riequilibrio sociale in un contesto economico, sociale e territoriale fortemente indebolito dalla priorità del risanamento finanziario e dall'austerità che, nell'emergenza della Grande recessione e del "debito sovrano", innescata dalla crisi statunitense dei *subprimes*, dal 2008 al 2013 ha flagellato la Grecia e tutte le realtà periferiche dell'UE.

(BECK 2000)⁷, ma - ed è questo un aspetto di grande rilevanza - si traduce in una decostruzione del “realismo capitalista” (FISHER 2018)⁸, dimostrando che non solo è possibile intervenire rispetto a processi e criticità considerati “irreversibili”, ma anche che è realizzabile un’alternativa economica, sociale e ambientale sostenibile al sistema egemonico globale e una ben diversa linea politica interna di coesione e sviluppo.

In questa prospettiva, che è stata resa effettiva dall’attuazione delle priorità della Commissione per il periodo 2019-2024 e che continua a orientare gli interventi e i piani nel quinquennio 2024-2029 appena iniziato (EUROPEAN COUNCIL 2024), l’operatività responsabile dell’UE, oltre l’assunzione di un “più forte ruolo nel mondo” ai fini di un ordine mondiale equilibrato e collaborativo, si sta traducendo in un significativo riavvicinamento degli Europei all’Unione e concretizzando con la transizione ecologica e digitale, interventi di rafforzamento dell’economia al servizio delle persone e il potenziamento dell’inclusività e della partecipazione dei suoi cittadini ai processi democratici. Di fatto, la concretezza di questo operare sta offrendo un’immagine politica reale dell’UE ben diversa da quella fallimentare e rovinosa che, costruita e strumentalizzata dai suoi oppositori, ha indotto la Gran Bretagna alla Brexit e reso possibile l’ascesa politica dei movimenti populistici, nazionalisti e sovranisti in molti Paesi membri. È in atto una riacquisizione di credibilità e fiducia in quei cittadini che, a lungo condannati nell’eterno presente delle emergenze all’impoverimento e all’emarginazione⁹, avevano maturato forte diffidenza, e in alcuni casi persino astio, nei confronti dell’Unione.

⁷ La rappresentazione della “società del rischio”, intesa nei termini della *Risikogesellschaft* teorizzata da Ulrich Beck negli anni Novanta, ha legittimato la “regolarità” perversa dello stato d’eccezione che, nell’emergenza continua costituita dal proliferare di crisi sempre più gravi e tra loro connesse, ha ridotto l’azione politica a un contenimento e ridimensionamento nell’immediato dei danni e procrastinato ogni progettualità di ripresa tanto nel lungo periodo quanto in quello breve.

⁸ Realismo capitalista nell’accezione elaborata da Mark Fisher che, riprendendo il TINA della Thatcher (There Is Not Alternative), evidenziava la convinzione radicata, tutt’oggi vigente, che il capitalismo fosse il solo e unico sistema possibile. (FISHER 2018).

⁹ Riavvicinamento di quei cittadini che, nel montare delle criticità e degli squilibri emersi nel trentennio post ’89, a causa della deindustrializzazione, della fine del lavoro, del ridimensionamento del *welfare*, della privatizzazione dei servizi, etc., si sono ritrovati a vivere ai margini della società o in condizioni preoccupanti d’indigenza.

LA RELAZIONE TRA VALORI EUROPEI E CITTADINANZA. POSSIBILITÀ DI ESTENSIONE E POTENZIALI NUOVI PROFILI DELLA CITTADINANZA EUROPEA

In questo “allontanamento”, che sconfessa la “fine della Storia” riaprendola (FUKUYAMA 1992) e che, senza implicare un reset totale del sistema, rientra in un’operazione più ampia e più profonda di auto-analisi e di riflessione (un ripensamento del sé dell’Europa), l’attuale Unione europea sta impostando i suoi progetti per il futuro rilanciando i suoi valori fondamentali e, per effetto di essi, sta riaprendo in una nuova prospettiva la questione dello statuto della cittadinanza europea e di un suo ripensamento politico che prelude a un suo effettivo ampliamento. In tale oculatezza progettuale, nel gioco di equilibrio tra rottura e continuità, la connessione relazionale liminale¹⁰ e di reciproca influenza¹¹ tra la cittadinanza europea e i valori europei, che è un rapporto di lungo periodo che copre per intero la Storia dell’Unione europea e che ha origine negli anni Cinquanta¹², è tornata a essere attiva e si presenta oggi

¹⁰ Essendo una relazione liminale, un’interazione nel confine per il reciproco riconoscimento e per una mutuale capacità di espressione, tale rapporto è tutt’altro che rigido e non preclude il mutamento e l’estensione delle possibilità di espressione.

¹¹ Nella misura in cui i valori europei definiscono le possibilità d’essere della cittadinanza europea e il campo d’azione all’interno del quale si è cittadini, la cittadinanza europea legittima e afferma i valori europei conferendo a essi la concretezza di un potere che altrimenti non avrebbero. La relazione di reciprocità è, pertanto, più che fondamentale, imprescindibile poiché senza questa non esisterebbero né la cittadinanza né i valori europei.

¹² Al riguardo, ben prima dei Trattati degli anni novanta che hanno istituito l’UE e posto in essere la cittadinanza europea, in attuazione del Trattato di Roma e negli sviluppi della CEE aveva preso forma uno status “atipico” di cittadinanza comunitaria che può essere considerato l’antefatto giuridico della cittadinanza europea. Si trattava di una cittadinanza incipiente comunitaria che, sebbene non determinasse uno status di cittadinanza europea, implicava un rafforzamento della cittadinanza nazionale dei Paesi CEE che si traduceva nell’attribuzione ai loro cittadini del riconoscimento di importanti diritti e forme di tutela, quali ad esempio l’assistenza sanitaria e l’equità di trattamento. In assenza di un iter legislativo che la definisse, la cittadinanza incipiente ha preso forma nel tempo dall’azione giuridica della Corte di giustizia dell’Unione europea basata sull’osservanza rigorosa dei principi fondamentali della Comunità europea, il nucleo originario degli attuali valori europei. Gli interventi della Corte di giustizia dell’Unione europea a tutela dei diritti dei cittadini degli stati membri della CEE, ben oltre il loro essere considerati attori economici che godevano della libertà di circolazione, si sono fondati sull’effettività dell’affermazione dei diritti umani fondamentali, dello Stato di diritto, del principio di uguaglianza e della democrazia che, ritenuti principi fondamentali della Comunità europea, hanno acquisito valenza giuridica e prodotto effetti giuridici.

nella sua propensione a un'apertura che prende forma in un aggiornamento relazionale che non è solo conseguenziale all'evoluzione della partecipazione attiva (ossia il feedback morfogenetico dell'educazione/esperienza dei cittadini), ma anche, e in particolare, dell'espressione dell'adattabilità dei valori europei alle nuove aspettative che maturano nella cittadinanza e alla crescente richiesta di inclusività e di libertà che emerge nella transizione dall'attuale Europa a quella del futuro.

Nella relazione in mutazione si profila un'espansione dei diritti, già in parte avvenuta per la "cittadinanza digitale europea" (riconoscimento dei diritti digitali, di informazione, di accesso e di protezione dei dati), che prelude a ulteriori possibili ampliamenti corrispondenti: 1) alle esigenze d'integrazione di gruppi sottorappresentati o esclusi nei processi decisionali, come gli immigrati o gli individui appartenenti a minoranze etniche e religiose; 2) a una più ampia protezione sociale, che riduca fino ad annullare le disparità tra Stati membri in materia di supporto sociale ai cittadini di altri paesi membri dell'UE; 3) a una maggiore partecipazione politica, consentendo l'elettorato attivo ai cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato UE alle elezioni politiche nazionali del paese ospitante; 4) al riconoscimento del diritto di iniziativa legislativa diretta, che attribuirebbe ai cittadini europei una maggiore partecipazione ai processi decisionali dell'Unione.

La concretizzazione di questa estensione e maggiore inclusività dei diritti della cittadinanza europea non è tuttavia semplice, richiedendo il superamento della resistenza degli Stati membri e della disomogeneità economica e sociale tra le diverse realtà che compongono l'Unione. Nel primo caso, occorre affrontare le possibili opposizioni nazionali che potrebbero prendere forma da un'interpretazione dell'ampliamento dei diritti della cittadinanza europea nei termini di ridimensionamento della propria sovranità, mentre nel secondo l'UE deve persistere e implementare le azioni già in atto di ridimensionamento della disomogeneità economica e sociale, delle disparità esistenti tra le diverse realtà nazionali europee e riconoscere l'europeizzazione dei diritti sociali e fiscali tra le priorità individuate dalle istituzioni europee¹³.

¹³ Le priorità poste nell'agenda strategica dell'UE 2024-2029, in continuità a quelle della precedente agenda 2019-2024 (VON DER LEYEN 2019), che indirizzano la linea politica della Commissione sono orientate in tale direzione e ambiscono: 1) a un'Europa libera e democratica nella difesa dei valori europei all'interno dell'UE e nel loro sostegno strenuo in tutto il mondo; 2) a un'Europa forte e sicura, che garantisca in tale senso un'azione coerente e incisiva, potenziando la sicurezza e la difesa dell'UE

CONCLUSIONI. PER UN POSSIBILE “ALTRO” PROFILO DELLA CITTADINANZA EUROPEA

A conclusione di queste riflessioni, lungi dal voler tracciare una linea definitiva, appare opportuno introdurre un'ipotesi per un possibile “altro” profilo della cittadinanza europea legato a una ri-concettualizzazione del “secondo livello di complementarietà”, che la caratterizza fin dalla sua istituzione negli anni Novanta, nei termini di un'internazionalità più in linea con il nostro tempo. A tal riguardo, la valenza internazionale alla quale si fa riferimento assume senso se ricompresa in una più stringente collaborazione tra gli Stati membri dell'UE che è più congeniale, rispetto all'attuale partecipazione sovranazionale, al perseguimento delle finalità di integrazione, solidarietà e condivisione perseguite dall'UE.

Tale collaborazione più stretta tra gli Stati che estrinseca la valenza internazionale e che predispone l'Unione a una sua svolta politica in chiave federalista, implica dal punto di vista dei Paesi membri il superamento degli attuali limiti dello Stato nazionale, in buona parte imputabili alle contraddizioni del paradigma moderno nazionale nelle dinamiche della globalizzazione, che a loro volta si riflettono in maniera ostativa sulla modalità d'espressione della cittadinanza. L'internazionalizzazione, che si lega più a un progetto di mondializzazione che alla globalizzazione¹⁴, contribuirebbe a un'estensione nell'UE dei diritti civili, politici e sociali, legati alla cittadinanza, estensione che non può in alcun modo essere attuabile nel persistere dell'equivalenza “nazionalità = cittadinanza” (BALIBAR 2012).

In virtù della dinamica relazionale aperta che lega i valori europei alla cittadinanza, è possibile indirizzare il ragionamento sulla cittadinanza europea individuandone come principio fondante l'insieme dei valori europei, giungendo così ad affermare una sorta di *ius principii*

e proteggendo i propri cittadini; 3) un'Europa prospera e competitiva; 4) garantire il successo delle transizioni verde e digitale; 5) promuovere un ambiente favorevole all'innovazione e alle imprese; 6) fare progressi insieme (CONSIGLIO EUROPEO 2024).

¹⁴ Onde evitare fraintendimenti, sottolineo che si tratta di un distinguo che esprime la contrapposizione tra un sistema aperto, la mondializzazione, nel quale dialogano, si confrontano e interagiscono in un interscambio le differenze sociali, economiche e culturali e un sistema chiuso, la globalizzazione, che è al contrario monocentrico e capitalista, che si esprime unidirezionalmente, cioè lungo le direzioni dei flussi materiali e immateriali della ricchezza stabiliti, organizzati e controllati, non senza conflittualità, dai Paesi più ricchi, e che ha acuito la frattura e la distanza tra Sud e Nord del mondo.

(diritto del valore) come “diritto degli European values”. Tale *ius principii*, andando ancora oltre i riferimenti giuridici attuali della cittadinanza europea sanciti dal Diritto dell'Unione¹⁵, sarebbe espressione di una deterritorializzazione dell'essere cittadino europeo. Questa risposta alle critiche ancora persistenti di un'Europa senza *demos* potrebbe tradursi nel superamento delle rigidità identitarie che ancora oggi ostacolano il processo di integrazione e che, costituendo i punti di forza di populist, nazionalisti e sovranisti, nella loro invocazione alla nazione e al popolo, fomentano l'odio, l'intolleranza e la violenza di divisioni anacronistiche tra i cittadini europei e del tutto inconciliabili con il progetto europeo che sta riprendendo slancio.

BIBLIOGRAFIA

BALIBAR 2012

ETIENNE BALIBAR, *Cittadinanza*, Bollati & Boringhieri, Torino, 2012.

BALIBAR 2004

ETIENNE BALIBAR, *Noi cittadini d'Europa. Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma, 2004.

BECK 2000

ULRICH BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.

¹⁵ Come è noto la cittadinanza europea è stata istituita nei suoi riferimenti giuridici nel corso degli anni Novanta, per effetto degli artt. 2,3,7 e da 9 a 12 del TUE, degli artt. da 18 a 25 del TFUE e degli artt. da 39 a 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tali articoli garantiscono: a) il diritto alla libera circolazione e il diritto di soggiorno sul territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto attivo e passivo, sia alle elezioni per i rappresentanti del Parlamento europeo sia alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato; c) il diritto alla protezione diplomatica o consolare di uno degli stati membri dell'Unione negli Stati terzi nei casi in cui non ci siano rappresentanze diplomatiche del proprio Stato; d) il diritto di petizione al parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, oltre che il diritto di scrivere alle istituzioni e agli organi dell'UE in una qualsiasi delle lingue ufficiali degli stati membri; e) il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

CONSIGLIO EUROPEO 2024

CONSIGLIO EUROPEO, *Agenda strategica 2024-2029*. <https://www.consilium.europa.eu/media/izkhqjnj/resn02167it3.pdf> (ultima consultazione 16 ottobre 2024).

DELEUZE 2019

GILLES DELEUZE, "Conversation avec Didier Eribon, Le Nouvel Observateur, 23 août 1986", GILLES DELEUZE, *Pourparler 1972-1990*, Quodlibet, Macerata, 2019.

FISHER 2018

MARK FISHER, *Realismo capitalista*, Nero, Roma, 2018.

FUKUYAMA 1992

FRANCIS FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

VON DER LEYEN 2019

URSULA VON DER LEYEN, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024. Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_it (ultima consultazione 16 ottobre 2024).

INTRODUZIONE ALLA CITTADINANZA EUROPEA CITTADINANZA EUROPEA E CITTADINANZE NAZIONALI

ALESSIA-OTTAVIA COZZI

Abstract: Every national of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship (art. 9 TEU). The two concepts, European citizenship and national citizenship, are inextricably linked and at the same time autonomous. European citizenship has been one of the main stages in the development of a European constitutional dimension. This paper briefly traces the origins of European citizenship and compares it with national citizenships. The paper is divided into three parts: the origin of European citizenship; the meaning and crisis of national citizenships; the perception of European citizenship at different stages of development of the European integration process.

Keywords: EU citizenship; National citizenship; Rights and duties; Shared political space.

INTRODUZIONE

La cittadinanza europea costituisce lo status fondamentale del cittadino europeo. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I due concetti, cittadinanza europea e cittadinanze nazionali, sono inestricabilmente connessi e insieme autonomi¹. La cittadinanza europea non si sostituisce alle cittadinanze nazionali, ma le presuppone, le affianca e le integra, conferendo una serie di diritti specifici e ulteriori, riconosciuti direttamente dall'ordinamento dell'Unione. In particolare, essa conferisce la libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative nello Stato membro di residenza e alle elezioni

¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009, C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2009:588 (punto 23). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CC0135&qid=1732179782963> (ultima consultazione 21 novembre 2024); CLOSA 1995, p. 487.

del Parlamento europeo; il diritto di petizione al Parlamento europeo e di accesso al mediatore europeo; il diritto di beneficiare della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi Stato membro nei confronti di Paesi terzi.

Attualmente, la cittadinanza europea è prevista e disciplinata dagli artt. 2, 3, 7 e da 9 a 12 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dagli articoli da 18 a 25 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La sua origine, tuttavia, risale al Trattato di Maastricht del 1992. Norme sulla cittadinanza europea, inoltre, sono contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – entrata in vigore con il Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 – nel Titolo V, intitolato proprio *Cittadinanza*. Ai diritti sopra elencati, la Carta ne aggiunge due, il diritto a una buona amministrazione (art. 41) e il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee (art. 42). Se si prescinde dai singoli diritti e si guarda alla struttura della Carta, essa si compone di Titoli dedicati rispettivamente a *Dignità*, *Libertà*, *Uguaglianza*, *Solidarietà*, *Cittadinanza* appunto, e *Giustizia*. Già questa collocazione entro la Carta dei diritti fondamentali mette in luce quello che è sempre stato un legame inscindibile tra il concetto di cittadinanza e il godimento di diritti fondamentali (come pure l'adempimento di doveri), inserendo la dialettica cittadinanza-diritti-doveri nel cuore del rapporto tra autorità e libertà. La cittadinanza europea ha costituito una delle principali tappe dello sviluppo di una dimensione costituzionale europea. Anche a livello europeo, la cittadinanza segna l'appartenenza a uno spazio politico condiviso, che supera le frontiere nazionali, determinando un legame di appartenenza con una comunità più ampia. Il processo di assimilazione alle cittadinanze nazionali, tuttavia, non è stato e non è lineare, risentendo dei caratteri propri dell'ordinamento sovranazionale².

Il presente contributo intende ripercorrere brevemente le origini della cittadinanza europea, per metterle a confronto con le cittadinanze nazionali e ragionare sul modo in cui la cittadinanza europea ha contribuito a rafforzare la dimensione costituzionale dell'Unione. Il contributo è diviso in tre parti: l'origine della cittadinanza europea; il significato e la crisi delle cittadinanze nazionali; la percezione della cittadinanza europea nelle diverse fasi di sviluppo del processo di integrazione europea.

² MONTANARI 2012, p. 1 ss.

LE ORIGINI DELLA CITTADINANZA EUROPEA

L'idea di uno status comune ai cittadini degli Stati membri risaliva già agli anni Settanta, nella proposta di un passaporto comune, quale primo segno di una condizione giuridica condivisa e uniforme. La proposta di attribuire diritti speciali al cittadino europeo è fatta risalire al vertice di Parigi del 1974 e al rapporto Tindemans del 1975. Il capitolo IV del rapporto, intitolato *L'Europa dei cittadini*, per consentire una percezione concreta della solidarietà europea, per esempio attraverso l'abolizione delle frontiere, si apriva così:

«La costruzione europea è cosa diversa da una forma di collaborazione tra Stati. Essa è un riavvicinamento tra popoli che cercano di procedere insieme all'adattamento della loro società alle mutevoli condizioni del mondo nel rispetto dei valori che formano la loro eredità comune. Nei paesi democratici, la sola volontà dei governi non è sufficiente per una tale impresa. La sua necessità, i suoi vantaggi, la sua realizzazione progressiva devono essere percepiti e sentiti da tutti, affinché lo sforzo e i sacrifici necessari siano liberamente accettati. L'Europa deve essere vicina al cittadino».

Si proponeva, così, che ai diritti riconosciuti dagli Stati si affiancassero specifici diritti europei e che fossero introdotti “sensibili segni esteriori della vita quotidiana”. Inoltre, un nucleo di diritti del cittadino era contenuto nel Progetto di trattato approvato dal Parlamento europeo nel 1984, noto come Progetto Spinelli, dal nome di uno dei suoi principali promotori³. Formalmente, tuttavia, alla previsione di norme giuridiche sulla cittadinanza si arrivò con il Trattato di Maastricht, nel 1992, in quello che allora si chiamava il I Pilastro. La cittadinanza era inserita come uno degli obiettivi fondamentali nel Trattato che istituisce l'Unione europea, *sub* B, «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione», ma era materialmente disciplinata nell'allora Trattato sulla Comunità europea, artt. 17-22, con i diritti che si sono richiamati in apertura e che sono rimasti sostanzialmente invariati nel tempo. Pare, per vero, che in sede di elaborazione del Trattato di Maastricht la cittadinanza sia entrata in punta di piedi, ripescata da un

³ SPINELLI 1987.

cassetto dal Governo spagnolo per bilanciare la decisione di istituire l'Unione monetaria, che avrebbe condotto entro alcuni anni all'euro come moneta comune. L'Unione monetaria, si è detto anni dopo, ha provocato un vero e proprio cambiamento di *status* dell'ordinamento europeo, da solido a liquido, segnando il trasferimento a livello sovranazionale di competenze tipiche della sovranità⁴. La cittadinanza europea nasce, dunque, in sordina e la sua introduzione non è accompagnata da una piena consapevolezza in ordine ai rapporti di affinità o di differenza rispetto alle cittadinanze nazionali⁵. Conviene, dunque, dedicare a esse alcune brevi considerazioni.

IL CONCETTO DI CITTADINANZA NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

A livello europeo, come si è visto, si prevede che siano cittadini dell'Unione i cittadini di ogni Stato membro, pur rimettendo a ciascuno Stato la disciplina delle regole sulla cittadinanza. Inoltre, si associano allo status di cittadino specifici diritti. In realtà, pur in assenza di puntuale menzione nei trattati, numerosi diritti erano già stati riconosciuti ai cittadini degli Stati membri prima della istituzione della cittadinanza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Sin dagli anni Sessanta, la Corte diede vita alla creazione in via pretoria di un autonomo parametro di diritti fondamentali europei non scritti, nella forma di principi generali del diritto, per affermare l'originarietà dell'ordinamento europeo e la sua autonomia rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. In qualche misura, pertanto, sono venuti prima i diritti e poi la cittadinanza⁶. Lo stesso percorso, se si vuole, ha attraversato il principio europeo di eguaglianza. Nel Trattato di Roma del 1957, il divieto di discriminazione era limitato a singoli divieti connessi alla parità di trattamento tra uomo e donna nella retribuzione e al divieto di discriminazione in base alla nazionalità. Solo successivamente, per opera della giurisprudenza, l'eguaglianza è stata riconosciuta come principio generale del diritto e diritto fondamentale della persona, a prescindere

⁴ FERRERA 2026, p. XIII.

⁵ CARTABIA 2001, p. 276; PINELLI 2007.

⁶ BARTOLE 2000.

dalle puntuali disposizioni dei trattati⁷. Il percorso, dunque, si è svolto dal particolare al generale. A livello costituzionale, invece, è stato esattamente l'inverso.

Le costituzioni nazionali, compresa quella italiana, non indicano i presupposti per diventare cittadino e non elencano i diritti che spettano ai cittadini. Questo perché si assume che i cittadini godano di tutti i diritti – e siano titolari di tutti i doveri – scritti nella Costituzione. Se mai, all'art. 22 della Costituzione, si dice che non si può perdere la cittadinanza per motivi politici, così come la capacità giuridica e il nome. Nel suo concetto moderno, la cittadinanza risale alla tradizione della rivoluzione francese, come legame qualificato con l'organizzazione politica e come strumento generale attributivo di diritti. Il concetto di cittadino si sostituisce a quello di suddito – subordinato, assoggettato al potere – per indicare una nuova legittimazione del potere che, nelle monarchie costituzionali, nasceva anche dal basso e si poneva in concorrenza con la legittimazione divina o radicata nella tradizione. La cittadinanza si connetteva, dunque, ai diritti politici, di eleggere e di essere eletti, e al principio di rappresentanza, dando anima alla separazione dei poteri e affiancando al monarca un Parlamento dotato di almeno una Camera elettiva. Tutto questo pur sapendo che, con una intima contraddizione, il voto era all'epoca censitario, risultando riconosciuto a una parte del tutto minoritaria della popolazione⁸. Resta tuttavia una iniziale aspirazione universalistica, di cui è intriso il concetto di cittadinanza. Contemporaneamente, infatti, la cittadinanza nasce affratellata all'eguaglianza. L'art. 1 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 stabiliva che tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti, con una portata volutamente universale. La cittadinanza ha rappresentato, nella storia costituzionale, lo strumento giuridico per inverare questa eguaglianza, per rendere effettivamente libere le persone, in contrapposizione alla precedente struttura della società per ceti, in cui l'individuo non era di per sé, in quanto tale, tributario di diritti, ma ne godeva in via riflessa, in relazione all'appartenenza a corporazioni, confraternite, unioni, gruppi familiari, professionali, censitari, cui corrispondevano in via mediata prerogative o privilegi per i rispettivi membri. Da sudditi a cittadini, dunque. Da una società frammentata

⁷ LENAERTS 1991, pp. 3 ss.; SORRENTINO 2001, pp. 183 ss.; GHERA 2003, pp. 85 ss.; SPITALERI 2010, pp. 17 ss.

⁸ ALLEGRETTI 2014.

e divisa per ceti a una società fondata sull'eguaglianza davanti alla legge, a prescindere dalle condizioni personali e sociali⁹.

Lo *status* di cittadino, dunque, nelle costituzioni nazionali rappresenta il cordone ombelicale che lega il singolo all'organizzazione politica. Questo cordone ombelicale non è solo strumento di legittimazione del potere, ma si articola anche in altri diritti, diritti civili (quali il divieto di arresti arbitrari, le libertà di domicilio, di corrispondenza, di manifestazione del pensiero) e, nelle Costituzioni del secondo dopoguerra, diritti sociali (come il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, il diritto all'assistenza e alla previdenza). Il legame tra cittadino e comunità politica, inoltre, si compendia di una serie di doveri inderogabili, come il dovere tributario, che esprimono, in una società fisiologicamente attraversata da fratture, quel minimo di omogeneità comune tale da tenere insieme una comunità politica e da consentire una civile convivenza. In uno degli studi fondamentali sulla cittadinanza agli esordi del *welfare state*, si ritiene che la cittadinanza si articoli appunto in tre pilastri, i diritti civili, i diritti politici e i diritti sociali¹⁰.

Come tutti i concetti giuridici, tuttavia, anche il concetto di cittadinanza ha manifestato le sue imperfezioni e le sue debolezze. Il diritto da sempre ha una funzione ordinante, con il compito di associare ai fenomeni determinate regole, dunque di distinguere, di classificare. La classificazione differenzia la realtà e fa emergere ciò che è ritenuto meritevole di tutela da parte dell'ordinamento. Contemporaneamente, tuttavia, ogni classificazione è di per sé escludente, perché ciò che non viene "riconosciuto" come giuridicamente meritevole resta invisibile. Da questo punto di vista, la cittadinanza, da concetto includente, ha presto manifestato le sue potenzialità escludenti¹¹. Una prova di questo si ha guardando all'art. 3 della Costituzione italiana, relativo proprio al principio di eguaglianza formale e sostanziale. Il primo comma stabilisce che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». L'eguaglianza, dunque, è stata riferita soggettivamente ai cittadini, pensando che la formula esprimesse, quando la Costituzione fu scritta (1946-1947), tut-

⁹ COSTA 2001; CASTORINA 1997; CUNIBERTI 1997; GROSSO 1997.

¹⁰ MARSHALL 1950; COSTA 2004.

¹¹ RIDOLA 2022.

ta l'eguaglianza pensabile, tutta l'eguaglianza possibile¹². Invece, questa stessa formula si è rilevata escludente nei confronti degli stranieri, anche rispetto a divieti di discriminazione ritenuti propri del concetto di persona, a prescindere dalla cittadinanza. E infatti, in ossequio al principio personalista che impronta tutta la Costituzione italiana (art. 2), sin dal 1967 la Corte costituzionale ha ritenuto che il principio di eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali si riferisca anche allo straniero, proprio in quanto persona¹³. In questo modo, il criterio della cittadinanza, nato per i diritti (e i doveri) e con i diritti (e i doveri), è stato giuridicamente riletto alla luce del concetto di persona. Al di là dei diritti fondamentali, tuttavia, la capacità includente o escludente della cittadinanza resta una questione aperta. Per le attuali regole sull'acquisto della cittadinanza italiana, i bambini nati in Italia da genitori stranieri, pur frequentando le scuole in Italia, non hanno alcuna possibilità di accedere allo *status* di cittadino prima del compimento del diciottesimo anno di età, perpetuando uno stato di esclusione giuridica a fronte di una praticata inclusione sociale.

L'ECO COSTITUZIONALE DELLA CITTADINANZA EUROPEA

Non vi è dubbio che la cittadinanza europea porti con sé un'eco costituzionale, ossia alcune tracce che richiamano la storia e la ragion d'essere delle cittadinanze nazionali, ma l'intensità e la coerenza di queste tracce è dibattuta. Per esempio, il diritto di eleggere i membri del Parlamento europeo si connette certamente alla legittimazione politica, all'aspirazione al radicamento democratico delle istituzioni europee e alla costruzione di una comunità politica più ampia delle comunità nazionali. Ad oggi, ampie frazioni di sovranità sono trasferite, e si esercitano, a livello sovranazionale. È un *leit motiv* ricorrente, tuttavia, pur nelle diverse fasi dell'integrazione europea, che l'Unione soffra di un *deficit* democratico. È controverso, inoltre, nella dottrina costituzionalistica che il processo di integrazione abbia dato vita, o possa concretamente fondarsi, su un vero e proprio *demos* europeo¹⁴. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si è affermato che:

¹² ONIDA 2009.

¹³ BASCHERINI 2017; BONETTI 2020; BIONDI DAL MONTE – ROSSI 2022.

¹⁴ Si vedano i diversi orientamenti in ZAGREBELSKY *et alii* 2004.

«La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri. Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale»¹⁵.

Quanto alle altre componenti della cittadinanza, il terreno su cui si è inverteva di più la cittadinanza europea è certamente quello dell'integrazione economica e sociale¹⁶. La cittadinanza europea ha rafforzato la libertà di circolazione e soggiorno e il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, diritti sulla cui base è possibile accedere a posti di lavoro o a corsi di studio negli altri Stati membri, con la garanzia giuridica di poterne usufruire al pari dei cittadini dello Stato ospitante e di poter contare su una analoga estensione per i propri familiari. È, forse, questo il nucleo più antico dei diritti conferiti dall'Unione e ancora oggi il cuore pulsante della cittadinanza europea. La capacità di assicurare effettività ai diritti insiti nella cittadinanza europea – ferme le norme dei Trattati, che da Maastricht sono rimaste sostanzialmente invariate – ha, tuttavia, mostrato significative oscillazioni, come oscillante è stata la percezione dell'opinione pubblica nei confronti dell'integrazione europea. Su questi aspetti conviene soffermarsi.

La prima prospettiva è quella della giurisprudenza della Corte di giustizia. Prima ancora che la cittadinanza europea diventasse giuridicamente efficace, in alcune conclusioni rimaste molto famose, l'Avvocato generale Jacobs aveva affermato che «È mia opinione che un cittadino comunitario che si rechi in un altro Stato membro come lavoratore dipendente o autonomo [...] abbia il diritto non solo di svolgere la sua attività commerciale o professionale e di godere delle stesse

¹⁵ Conclusioni Avvocato generale Pöschers Maduro, cit. (punto 23).

¹⁶ CARTABIA 1995.

condizioni di vita e di lavoro dei cittadini dello Stato ospitante, ma altresì di contare sul fatto che, dovunque egli si rechi per guadagnarsi da vivere all'interno della Comunità europea, egli sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali [...] In altre parole, egli ha il diritto di dichiarare *civis europeus sum* e di invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali»¹⁷. Negli anni d'oro della cittadinanza europea, la Corte di giustizia ha molto valorizzato la libertà di circolazione e soggiorno, riconoscendo il diritto di permanere negli Stati membri a prescindere dalle condizioni richieste dalle direttive di settore, per esempio il possesso di una assicurazione sanitaria. Ancora, ha riconosciuto il diritto di restare nello Stato membro a genitori di Paesi terzi per consentire la cura dei rispettivi bambini, cittadini europei in quanto avevano acquisito per nascita una cittadinanza nazionale, o il diritto ad avere la stessa forma del nome iscritto nelle anagrafi nazionali, a prescindere dalle diverse legislazioni, anche se il diritto dell'Unione non si occupa direttamente della disciplina dei nomi e dei cognomi. Tutte queste sentenze sono state pronunciate dando applicazione alle norme dei Trattati sulla cittadinanza europea. Eppure, intorno al 2011, la stessa giurisprudenza europea ha adottato un atteggiamento di maggior chiusura, richiedendo il rispetto rigoroso delle condizioni richieste dalle normative di settore. La giurisprudenza, forse, ha risentito di un clima di sfiducia più ampio¹⁸. E siamo qui alla seconda prospettiva, la percezione dell'opinione pubblica, ma anche degli studiosi, connessa alle diverse fasi dell'integrazione europea. L'introduzione della cittadinanza è stata seguita da anni di speranza, di anelito nei confronti della costruzione di un vero e proprio ordinamento costituzionale sovranazionale, che hanno avuto il loro apice con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali, nel 2000, e con la scrittura del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, nel 2004. Il trattato, tuttavia, non è mai entrato in vigore per effetto dei referendum contrari francese e olandese. Sono seguiti anni di forte disincanto, di disillusione, con la crisi economica del 2008-2012, in cui le istituzioni europee sono state ritenute responsabili – e in effetti lo sono state – di misure di *austerità* che hanno fortemente compresso i sistemi di *wel-*

¹⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, 9 dicembre 1992, C-168-91, *Konstantinidis* (punto 46).

¹⁸ Cozzi 2017, pp. 207-235.

*fare nazionali*¹⁹, tanto da far dire che la cittadinanza europea, e con essa la garanzia di diritti, era stata una misura “inducente”, introdotta per creare artificialmente un patrimonio valoriale comune, una sfera pubblica condivisa e una solidarietà tra popoli, ma rivelatasi del tutto insufficiente²⁰. Come si vede, l'interpretazione delle norme giuridiche risente sempre, e inevitabilmente, del contesto, politico, sociale ed economico.

Negli anni recenti, sia per fronteggiare la crisi della *rule of law*²¹, relativa a Polonia e Ungheria, e soprattutto in risposta alla pandemia, con il *Next Generation EU* e nuove forme di solidarietà europea prima impensabili, è inevitabile chiedersi se si assiste a un nuovo momento costituzionale, che possa contare sui caratteri della cittadinanza europea. Tornano utili, da questo punto di vista, alcuni passaggi di una giurisprudenza già citata, che merita richiamare in chiusura, per cui:

«Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che “l'Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la stessa nazionalità”. Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati)»²².

¹⁹ COZZI 2020, p. 696, p. 703.

²⁰ GUAZZAROTTI 2016, pp. 8-11.

²¹ VON BOGDANDY *et alii* 2018.

²² Conclusioni Avvocato generale Poiares Maduro, cit. (punto 23), con rinvio a WEILER 1999, p. 344.

BIBLIOGRAFIA

ALLEGRETTI 2014

UMBERTO ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014.

BARTOLE, 2000

SERGIO BARTOLE, "La cittadinanza e l'identità europea", in *Annuario 1999, La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999), Cedam, Padova, 2000, e in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, pp. 39-58.

BASCHERINI 2017

GIANLUCA BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2017.

BIONDI DAL MONTE – ROSSI 2022

FRANCESCA BIONDI DAL MONTE – EMANUELE ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2022.

BONETTI 2020

PAOLO BONETTI, "Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione", *Diritto costituzionale*, 2, 2020, pp. 13-79 (numero monografico).

CARTABIA 1995

MARTA CARTABIA, "Cittadinanza europea", *Enciclopedia giuridica*, IV, Treccani, Roma, 1995, pp. 3 ss.

CARTABIA 2001

MARTA CARTABIA, *artt. 39, 49*, in RAFFAELE BIFULCO – MARTA CARTABIA – ALFONSO CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 273-284.

CASTORINA 1997

EMILIO CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997.

CLOSA 1995

CARLOS CLOSA, "Citizenship of the Union and Nationality of the Member States", *Common Market Law Review*, (42)1995, pp. 487-518.

COSTA 2004

PIETRO COSTA, "Cittadinanza", *Treccani, Enciclopedia del Novecento, III Supplemento*, 2004. <https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza/> (ultima consultazione 21 novembre 2024).

COSTA 2021

PIETRO COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, rist. 2021.

COZZI 2017

ALESSIA-OTTAVIA COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017.

COZZI 2020

ALESSIA-OTTAVIA COZZI, "Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione", *Diritto pubblico*, 3, 2020, pp. 660-715.

CUNIBERTI, 1997

MARCO CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997.

FERRERA 2016

MAURIZIO FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

GHERA 2003

FEDERICO GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003.

GROSSO 1997

ENRICO GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997.

GUAZZAROTTI 2016

ANDREA GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016.

LENAERTS 1991

KOEN LENAERTS, "L'égalité en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples", in *Cahier de Droit Européen*, 1-2, 1991, pp. 3 ss.

MARSHALL 2002

THOMAS H. MARSHALL, *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950, trad. it. S. MEZZADRA (a cura di), *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

MONTANARI 2012

LAURA MONTANARI, "La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti", *Rivistaaic.it*, 2, 2012, 19 giugno 2012 e in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Cacucci editore, Bari, 2012.

ONIDA 2010

VALERIO ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (16-17 ottobre 2009), Jovene, Napoli, 2010, pp. 3-23.

PINELLI 2007

CESARE PINELLI, "Cittadinanza europea", in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Giuffr , Milano 2007, pp. 181-201.

SPINELLI 1987

ALTIERO SPINELLI, *Discorsi al Parlamento Europeo 1976-1986*, P.V. DASTOLI (a cura di), il Mulino, Bologna 1987.

SPITALERI 2010

FABIO SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia*, Aracne, Roma, 2010.

SORRENTINO 2001

FEDERICO SORRENTINO, "L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia delle Comunit  europee", *Politica del Diritto*, 2, 2001, pp. 183 ss.

RIDOLA 2022

PAOLO RIDOLA, "Cittadinanza, identit , diritti", *Osservatorio costituzionale*, 1, 2022, 4 gennaio 2022, pp. 14-50.

VON BOGDANDY *et alii* 2018

ARMIN VON BOGDANDY – PIOTR BOGDANOWICZ – IRIS CANOR – GIACOMO RUGGE – MATTHIAS SCHMIDT – MACIEJ TABOROWSKY, "Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili", *Quaderni costituzionali*, 4, 2018, pp. 855-875.

WEILER 2003

JOSEPH H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, trad. it. *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003.

ZAGREBELSKY 2004

GUSTAVO ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

04

GIUGNO 2024



TRASFORMAZIONE DIGITALE DELL'EUROPA: COMPETENZE, PROFESSIONALITÀ E OPPORTUNITÀ PER I GIOVANI

EMANUELA GUGLIELMI – ROCCO OLIVETO – SIMONE SCALABRINO – ANGELICA SPINA

Abstract: This article explores how digital transformation, driven by cutting-edge technologies such as Artificial Intelligence (AI) and cloud computing, is reshaping industries, creating new jobs, and redefining existing professions. The EU has launched several initiatives aimed at fostering digital innovation and sustainable development. These initiatives emphasize the need for advanced digital skills, particularly for younger generations, who are best positioned to adapt to these changes. However, significant challenges remain, including the digital skills gap, underinvestment in cybersecurity, and disparities in digital infrastructure across EU regions. Additionally, there are rising concerns about data privacy and the risks associated with AI, which require strong regulatory frameworks. The article stresses that collaboration between educational institutions, businesses, and governments is essential to ensure that digital transformation benefits all sectors and population.

Keywords: Digital transformation; Digital skills; Artificial intelligence; Cybersecurity.

INTRODUZIONE

La trasformazione digitale rappresenta un processo di evoluzione che coinvolge l'adozione di tecnologie digitali avanzate per migliorare, innovare e rivoluzionare i modelli operativi di aziende, istituzioni e interi settori economici. Questo fenomeno non riguarda solo l'introduzione di strumenti tecnologici all'avanguardia, come l'intelligenza artificiale (AI, dall'inglese *Artificial Intelligence*), il *cloud computing* e l'automazione, ma implica anche un cambiamento culturale profondo, che sta ridefinendo il panorama economico e sociale dell'Europa. La digitalizzazione sta trasformando il modo in cui viviamo, lavoriamo e interagiamo, generando nuove opportunità, ma anche sfide significative, soprattutto per le future generazioni.

Nel contesto europeo, la trasformazione digitale riveste un'importanza cruciale per mantenere la competitività a livello globale e garantire uno sviluppo sostenibile. Per l'Unione europea, questo processo è essenziale non solo per stimolare la crescita economica, ma anche per costruire un'economia più resiliente e inclusiva, capace di affrontare le sfide ambientali, sociali e tecnologiche del futuro. Le nuove generazioni, in particolare, giocano un ruolo centrale in questa transizione, poiché dovranno adattarsi rapidamente alle nuove competenze richieste e cogliere le opportunità offerte dalla digitalizzazione. La capacità di navigare in questo contesto in rapida evoluzione sarà determinante per il loro successo professionale e personale.

L'obiettivo di questo articolo è esplorare come la trasformazione digitale stia influenzando il mercato del lavoro, ridefinendo le competenze richieste e favorendo l'emergere di nuove professioni. In particolare, saranno analizzate le opportunità che la digitalizzazione offre ai giovani, evidenziando il ruolo chiave della formazione e delle competenze digitali per affrontare le sfide di un'economia sempre più connessa e tecnologica.

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE IN EUROPA: UN PANORAMA GENERALE

L'Unione europea si trova in una fase cruciale della trasformazione digitale, necessaria per mantenere la competitività globale e promuovere uno sviluppo sostenibile. Gli investimenti strategici dell'UE si concentrano su ricerca e innovazione, considerati elementi chiave per l'evoluzione tecnologica¹. Durante il vertice di Tallinn, i leader europei hanno identificato i pilastri fondamentali per costruire un'economia digitale solida: *cybersecurity*, intelligenza artificiale, infrastrutture avanzate (come il calcolo ad alte prestazioni), competenze digitali e la digitalizzazione del settore pubblico. Questi investimenti mirano a migliorare l'efficienza delle risorse e a sviluppare competenze necessarie per accelerare la trasformazione digitale in tutti i settori².

¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0434&from=FI> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

² *Ibidem*.

Nonostante i progressi, permangono significativi divari di investimento, soprattutto nelle fasi iniziali dello sviluppo tecnologico e della ricerca. Un esempio evidente è la carenza di infrastrutture di calcolo ad alte prestazioni, che costringe scienziati e ingegneri europei a fare affidamento su sistemi extraeuropei, principalmente statunitensi. Inoltre, l'insufficienza degli investimenti pubblici in *cybersecurity* rappresenta una vulnerabilità per la sicurezza dell'Europa, con un'industria cyber che fatica a competere a livello globale³.

Per affrontare queste sfide, l'Unione europea ha avviato due programmi strategici: Europa Digitale e il *Green Deal* europeo. Sebbene abbiano obiettivi distinti, esistono forti sinergie tra i due. Europa Digitale mira a potenziare le competenze digitali e a sviluppare infrastrutture tecnologiche cruciali per l'economia e l'imprenditorialità⁴, il *Green Deal* si concentra sulla transizione ecologica, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, attraverso politiche che riguardano il clima, l'energia, i trasporti e la finanza sostenibile⁵.

La sinergia tra digitalizzazione e sostenibilità è fondamentale per plasmare un'economia europea sicura, sostenibile e innovativa. Tecnologie avanzate, come l'intelligenza artificiale, il 5G, il *cloud computing* e l'internet delle cose (IoT, dall'inglese *Internet of Things*), possono non solo supportare la transizione ecologica, ma anche favorire la crescita economica e creare nuovi posti di lavoro, rafforzando il ruolo dell'UE come leader globale nella lotta al cambiamento climatico. Il *Green Deal*, presentato nel 2020, prevede infatti investimenti significativi, come il *Just Transition Mechanism*, un fondo di cento miliardi di euro per supportare le regioni più colpite dalla transizione energetica, come le aree di estrazione del carbone (BACCINI 2022).

Risulta, quindi, evidente che il successo di questa transizione digitale ed ecologica richiede un'integrazione strategica tra tecnologie digitali e politiche ambientali ambiziose, in grado di trasformare le sfide del cambiamento climatico in un'opportunità di crescita economica per l'Europa (SANCHEZ 2022).

³ *Ibidem*.

⁴ Il programma Europa digitale (DIGITAL) <https://tinyurl.com/europa-digitale> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

⁵ The European Green Deal: Striving to be the first climate-neutral continent <https://tinyurl.com/green-deal> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

IMPATTO DELLA DIGITALIZZAZIONE SUL MERCATO DEL LAVORO

La digitalizzazione, sostenuta da iniziative come il Programma Europa Digitale e il *Green Deal*, sta trasformando profondamente il mercato del lavoro in Europa. Le tecnologie emergenti non stanno solo ridefinendo le professioni esistenti, ma stanno dando vita a nuove opportunità lavorative. In questo contesto, la trasformazione digitale ha anche stimolato la nascita di nuove professioni, spesso indicate come *digital jobs*. Questi ruoli spaziano da figure fortemente tecnologiche, come il *Machine Learning Engineer* e il *Big Data Specialist*, a professioni tradizionali che hanno integrato strumenti digitali nelle proprie operazioni⁶. Inoltre, sono emerse professioni legate alla gestione delle nuove tecnologie, come l'*IoT Specialist* e il *Security Analyst*, figure sempre più richieste per proteggere i sistemi informatici e i dati aziendali (MANDL 2024).

Oltre a ridefinire le professioni, la digitalizzazione sta rivoluzionando i modelli di business, favorendo la diffusione di forme di lavoro più flessibili, come il lavoro remoto e la *gig economy*. Le aziende adottano sempre più un approccio che combina innovazione digitale e sostenibilità, mirando a ridurre l'impatto ambientale e migliorare l'efficienza operativa. Entro il 2027, oltre il 75% delle aziende prevede di implementare soluzioni come l'AI, il *cloud computing* e la *cybersecurity*. L'AI, in particolare, non solo stimola la crescita occupazionale, ma automatizza anche molte funzioni, influenzando settori chiave come la sanità, la sicurezza stradale e la prevenzione delle minacce informatiche. Secondo il *Future of Jobs Report 2023*, la *Generative AI* sta giocando un ruolo centrale in questa trasformazione: si prevede che il 19% della forza lavoro vedrà automatizzate entro il 2030 oltre metà delle proprie funzioni, con circa 12 milioni di transizioni professionali necessarie nei Paesi europei (HAZAN *et alii* 2021). Parallelamente, il *cloud computing* offre accesso a risorse di calcolo potenti a costi ridotti, trasformando i modelli operativi delle imprese e incentivando la crescita del lavoro remoto e della collaborazione globale. Tuttavia, questo processo richiede nuove competenze nella gestione e sicurezza dei dati. La *cybersecurity* è emersa come una priorità, con il 41% delle organizzazioni che prevede di ampliare i propri ruoli in ambito sicurezza nei prossimi cinque anni, data la crescente minaccia degli

⁶ ROBINSON *et alii* 2018.

attacchi informatici e le normative sempre più rigorose sulla protezione dei dati⁷.

I lavoratori, quindi, devono adattarsi a questi cambiamenti sviluppando competenze digitali avanzate, come la gestione di sistemi complessi, il *problem solving* e la collaborazione in gruppi di lavoro multidisciplinari. Non è solo l'innovazione tecnologica a giocare un ruolo chiave, ma anche la capacità di apprendimento continuo per rispondere alle nuove esigenze del mercato⁸. Le nuove generazioni, in particolare, hanno un netto vantaggio nello sviluppo delle competenze digitali richieste da questo nuovo scenario lavorativo. Secondo la Commissione europea⁹, nel 2020 l'82% dei giovani tra i 16 e i 24 anni possedeva almeno competenze digitali di base, contro il 35% della popolazione tra i 55 e i 74 anni. Questo rende la digitalizzazione una grande opportunità per i giovani che si affacciano al mercato del lavoro, soprattutto in settori come *Big Data*, *privacy* e sicurezza dei dati, *machine learning* e AI. A riprova di ciò, nel 2022, su 3,2 milioni di laureati nel settore informatico, circa 3 milioni risultavano occupati, con una percentuale di impiego pari al 93%¹⁰.

La crescente diffusione delle tecnologie digitali, quindi, richiede politiche di formazione e riqualificazione costanti per consentire ai lavoratori di cogliere appieno le opportunità della trasformazione digitale. Solo attraverso l'acquisizione di competenze avanzate e un continuo adattamento si potrà garantire una forza lavoro in grado di affrontare con successo le sfide del mercato in evoluzione.

COMPETENZE DIGITALI: UNA CHIAVE PER IL FUTURO

Definire le competenze necessarie per essere competitivi in un ambiente in costante evoluzione è essenziale. Le competenze digitali includono l'uso sicuro, critico e responsabile delle tecnologie digitali in ambito educativo, lavorativo e sociale. Queste comprendono la gestio-

⁷ DI BATTISTA *et alii* 2023.

⁸ ROBINSON, *op. cit.*

⁹ Cfr. Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/node/924> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

¹⁰ Cfr. ICT education - a statistical overview, 2024. <https://tinyurl.com/ICT-education> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

ne di informazioni e dati, la comunicazione e collaborazione online, la competenza nei media, la creazione di contenuti digitali (compresa la programmazione) e la sicurezza, sia in termini di benessere digitale che di *cybersecurity*. Altri aspetti rilevanti sono la proprietà intellettuale, la risoluzione dei problemi e il pensiero critico¹¹. La mancanza di competenze digitali può isolare le persone dalla società moderna.

Diversi documenti europei descrivono in dettaglio le competenze digitali richieste. Ad esempio, per i cittadini comuni, il quadro *DigComp* (VUORIKARI *et alii* 2022) offre linee guida che spaziano da abilità semplici, come la ricerca di informazioni online, fino a competenze più avanzate, come la protezione dei dispositivi e dei dati. Per chi è interessato a competenze tecniche più specializzate, il framework EN16234-1:2019¹² (*e-Competence Framework*) fornisce un riferimento per competenze come la progettazione di architetture, la gestione di sistemi ICT, la strategia di sicurezza informatica e il risk management.

Uno sguardo alle offerte di lavoro online (Online Job Advertisements, OJA) pubblicate nel 2023 in 32 paesi europei mostra che il 46% delle inserzioni richiedeva competenze digitali di base (livello 1 classificazione ESCO, European Skills, Competencies and Occupation). Il 33,7% degli annunci richiedeva competenze nell'accesso e analisi di dati digitali (livello 3), mentre altre richieste includevano collaborazione con strumenti digitali (26,2%), gestione e archiviazione dati (13,6%), programmazione (5,5%), uso di software per testi e presentazioni (4%) e protezione dei dispositivi ICT (3,8%)¹³. Cresce anche l'attenzione alle *soft skills*, come *problem solving* e pensiero creativo, seguite da competenze avanzate come AI e *Big Data*¹⁴.

Nonostante la crescente domanda di competenze digitali, il *digital mismatch* tra domanda e offerta rimane un problema significativo. Molti lavoratori nel settore ICT si concentrano principalmente su competenze tecniche come la programmazione, la gestione delle

¹¹ Cfr. Towards 2023: the European Year of Skills. <https://data.europa.eu/en/publications/datastories/towards-2023-european-year-skills> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

¹² E-Competence Framework (EN16234-1:2019). <https://www.aicanet.it/professionisti-ict/soluzioni-e-cf-plus/e-cf-competenze> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

¹³ Skills-OVATE: Sectors and skills. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-online-vacancies/sectors/skills> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

¹⁴ ROBINSON, op. cit.

risorse, la *cybersecurity* e l'esperienza utente (UX), trascurando altre abilità altrettanto cruciali¹⁵.

Un'indagine condotta dallo European Centre for the Development of Vocational Training-CEDEFOP, *European Skills and Jobs Survey*¹⁶ ha evidenziato che il divario digitale in Europa ha un impatto rilevante sul mercato del lavoro. In passato, questo divario era legato soprattutto all'accesso a Internet, mentre oggi si concentra sulle competenze necessarie per utilizzarlo efficacemente (FEIJAO *et alii* 2021). Sebbene l'85% dei cittadini dell'UE abbia utilizzato Internet nel 2019, solo il 58% possedeva competenze digitali di base¹⁷. Un dato preoccupante riguarda le difficoltà nel reclutamento di specialisti ICT: tra il 2013 e il 2018, la percentuale di aziende europee che ha incontrato difficoltà nel trovare professionisti del settore è cresciuta dal 37% al 58%¹⁸.

Le aziende sono consapevoli che la mancanza di competenze digitali rappresenta una minaccia per i loro processi interni e per la soddisfazione del cliente (FEIJAO *et alii* 2021). Per questo motivo, è fondamentale promuovere la collaborazione tra il mondo accademico e le imprese, investendo in programmi di *reskilling* e *upskilling*. I lavoratori formati sulle tecnologie digitali più rilevanti saranno meglio equipaggiati per affrontare le sfide aziendali¹⁹.

Il *digital skills gap* è una sfida significativa per l'Europa, tanto che l'UE ha avviato diverse iniziative per colmarlo. Gli obiettivi principali sono garantire che almeno l'80% degli adulti possieda competenze digitali di base e raggiungere 20 milioni di specialisti ICT entro il 2030²⁰. Tra le misure adottate ci sono l'*European Skills Agenda*, con particolare attenzione alle competenze STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), e il *Digital Education Action Plan*, che prevede la creazione di un *European Digital Skills Certificate* e di un *European Digital Education Hub*. L'iniziativa *Digital Skills and*

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ CEDEFOP 2018.

¹⁷ ROBINSON, op. cit.

¹⁸ Hard-to-fill ICT vacancies: an increasing challenge. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200221-1> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

¹⁹ D'ERCOLE 2020.

²⁰ Europe's Digital Decade: digital targets for 2030. <https://tinyurl.com/digital-targets-2030> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Jobs Coalition promuove la collaborazione tra Stati membri, aziende e istituzioni educative²¹.

Strumenti economici come il *Digital Europe Programme* (DEP) e il *Connecting Europe Facility* (CEF) sono fondamentali per accelerare la transizione digitale, supportando operazioni di *reskilling* e *upskilling*. Il CEF ha, ad esempio, contribuito alla creazione della *Digital Skills and Jobs Platform*, che fornisce informazioni su corsi di formazione e strumenti di autovalutazione. Per rafforzare la *cybersecurity*, l'UE ha lanciato la *Cybersecurity Skills Academy*, che rilascia certificazioni riconosciute a livello europeo.

Anche a livello nazionale, diversi Paesi europei hanno avviato iniziative significative. La Germania e la Francia, rispettivamente con il *DigitalPakt Schule* e il piano *France Relance*, stanno promuovendo la digitalizzazione delle scuole e la formazione degli insegnanti. La Spagna, con il piano *Digital Spain 2025*, mira a migliorare le competenze digitali e a sostenere la digitalizzazione delle PMI, mentre l'Italia, con la sua *Italian Strategy for Digital Skills*, punta a fornire competenze digitali di base al 70% della popolazione e a incrementare l'uso dei servizi pubblici digitali.

OPPORTUNITÀ E SFIDE DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

La trasformazione digitale, oltre a creare nuove professioni e settori, ha radicalmente modificato molti ambiti lavorativi. Questo cambiamento di paradigma porta numerosi vantaggi, non solo alle aziende, che possono ridurre i costi operativi, ma anche ai lavoratori. Da un lato, essi possono beneficiare di un miglior equilibrio tra vita privata e lavoro, grazie alla possibilità di ridurre gli spostamenti e il pendolarismo. Dall'altro, con infrastrutture digitali adeguate, la digitalizzazione può contrastare lo spopolamento dei piccoli centri, favorendo il lavoro da remoto. Un ulteriore vantaggio è rappresentato dalla maggiore collaborazione tra aziende e lavoratori geograficamente distanti, anche in Stati diversi, facilitando così l'integrazione tra i Paesi dell'Unione europea. Per sostenere questa trasformazione, l'UE offre numerose opportunità di finanziamento. Il principale programma è *Horizon Europe*, volto a incentivare la ricerca e l'innovazione, con un focus su università e im-

²¹ ROBINSON, op. cit.

prese. Programmi come *InvestEU* e *Startup Europe* sono invece rivolti a startup e PMI, mentre il *programma Erasmus+ per Giovani Imprenditori* mira a favorire l'internazionalizzazione delle *start-up*, offrendo ai giovani imprenditori la possibilità di acquisire esperienza in altri Paesi europei.

Tuttavia, accanto ai benefici, la trasformazione digitale presenta sfide significative. Uno dei principali problemi riguarda la crescente quantità di dati raccolti e gestiti, molti dei quali devono essere trattati con la massima riservatezza. La protezione della *privacy* è già da tempo una priorità per l'UE, come dimostrato dal regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), introdotto nel 2016. Questo regolamento impone maggiori responsabilità a chi gestisce i dati dei cittadini europei per garantirne la tutela. Tuttavia, i recenti sviluppi nell'intelligenza artificiale rendono la protezione dei dati ancora più complessa. I modelli di *machine learning* richiedono enormi quantità di dati per operare efficacemente, il che solleva questioni delicate su quali dati possono essere utilizzati per l'addestramento di tali modelli e come garantirne la sicurezza. Studi recenti (CARLINI *et alii* 2021, RUSSODIVITO *et alii* 2024, ZHANG *et alii* 2023) hanno dimostrato che, in alcuni casi, è possibile ricostruire i dati utilizzati per l'addestramento di questi modelli, mettendo a rischio la *privacy* degli utenti.

La protezione dei dati personali è solo una delle tante sfide legate alla sicurezza digitale. La *cybersecurity* è diventata un tema centrale per cittadini e aziende europee, poiché, come si evince dall'ultimo rapporto CLUSIT²², i rischi di attacchi informatici, come i *ransomware* o i furti di identità, sono in costante aumento. Queste minacce colpiscono non solo i singoli individui, ma anche organizzazioni pubbliche e private. Per affrontare questi rischi, sono necessari investimenti continui in infrastrutture sicure e competenze tecniche, oltre a una stretta collaborazione tra governi e imprese. Gli attacchi informatici possono avere gravi conseguenze economiche e sociali, compromettendo la fiducia degli utenti nei servizi digitali e rallentando il processo di digitalizzazione. Un esempio significativo è l'attacco del *malware Triton*, scoperto in un impianto petrolchimico in Arabia Saudita nel 2017, capace di disabilitare i sistemi di sicurezza, con il potenziale di causare disastri ambientali, economici e sociali.

²² ANDREOLINI *et alii* 2024.

Man mano che la trasformazione digitale avanza, aumenta anche il rischio di esclusione sociale ed economica per chi non riesce a tenere il passo. Questo divario può essere causato da vari fattori, come la mancanza di infrastrutture digitali in alcune aree geografiche (il cosiddetto *digital divide*) o la difficoltà di accesso alle tecnologie per determinate categorie di persone, ad esempio individui con disabilità visive che faticano a interagire con interfacce grafiche. Rimuovere queste barriere e promuovere l'inclusione digitale è una sfida cruciale per garantire che la trasformazione digitale non lasci indietro nessuno.

CONCLUSIONE

La trasformazione digitale sta ridisegnando profondamente il tessuto economico e sociale dell'Europa. Attraverso l'adozione di tecnologie emergenti come l'AI, il *cloud computing* e l'automazione, vengono creati nuovi ruoli e si ridefiniscono le professioni esistenti, mentre i modelli di business si orientano sempre più verso flessibilità, efficienza e sostenibilità. Questo cambiamento, sostenuto da iniziative come il Programma Europa Digitale e il *Green Deal* europeo, offre opportunità senza precedenti, soprattutto per i giovani che si affacciano al mercato del lavoro.

Per cogliere queste opportunità, è essenziale che le nuove generazioni acquisiscano competenze digitali avanzate e sviluppino una mentalità aperta al cambiamento. L'educazione continua diventa quindi un pilastro fondamentale: non solo per adattarsi a un mercato in costante evoluzione, ma anche per anticipare le tendenze future e rimanere competitivi in un contesto sempre più digitale. La collaborazione tra istituzioni educative, aziende e governi sarà cruciale per ridurre il divario digitale e favorire l'inclusione di tutti, indipendentemente dal contesto sociale o geografico.

In conclusione, la chiave per prosperare in un mondo digitale è la capacità di evolversi costantemente. Come affermato da Alvin Toffler, "Gli analfabeti del XXI secolo non saranno quelli che non sanno leggere o scrivere, ma quelli che non sanno imparare, disimparare e reimparare". I giovani di oggi hanno, quindi, il potenziale per guidare questa trasformazione, a patto che abbraccino il cambiamento e vedano l'innovazione non come una minaccia, ma come una straordinaria opportunità.

SITOGRAFIA

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027, 2018. <https://tinyurl.com/regolamento-eu> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Il programma Europa digitale (DIGITAL). <https://tinyurl.com/europa-digitale> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

The European Green Deal: Striving to be the first climate-neutral continent. <https://tinyurl.com/green-deal> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/node/924> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

ICT education - a statistical overview, 2024. <https://tinyurl.com/ICT-education> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Towards 2023: the European Year of Skills. <https://data.europa.eu/en/publications/datastories/towards-2023-european-year-skills> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

E-Competence Framework (EN16234-1:2019). <https://www.aicanet.it/e-cf-competenze> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Skills-OVATE: Sectors and skills <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-online-vacancies/sectors/skills> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Hard-to-fill ICT vacancies: an increasing challenge. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200221-1> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

Europe's Digital Decade: digital targets for 2030. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (ultima consultazione 15 novembre 2024).

BIBLIOGRAFIA

ANDREOLINI *et alii* 2024

MAURO ANDREOLINI – ANTONIO APRUZZESE – LUCA BECHELLI – GIANCARLO BUTTI – STEFANO CASTELLUCCIO – GEORGIA CESARONE – LUCA CHIANTORE – MAURO CICOGNINI – GEORGIA DRAGONI – GABRIELE FAGGIOLI – IVANO GABRIELLI, *Rapporto Clusit 2024 sulla sicurezza ICT in Italia*, Clusit, Milano, 2024. <https://clusit.it/rapporto-clusit/> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

BACCINI 2022

FEDERICO BACCINI, “Il piano d’azione della Commissione Ue per digitalizzare il settore energetico e spingere i risparmi su consumi e bollette”, *Digital, Green Economy, EU News*, ottobre 2022. <https://www.eunews.it/2022/10/18/piano-ue-digitalizzare-settore-energetico/> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

CARLINI *et alii* 2021

NICHOLAS CARLINI – FLORIAN TRAMÈR – ERIC WALLACE – MATTHEW JAGIELSKI – ARIEL HERBERT-VOSS – KATHERINE LEE – ADAM ROBERTS – TOM BROWN – DAWN SONG – ÚLFAR ERLINGSSON – ALINA OPREA – COLIN RAFFEL, “Extracting training data from large language models”, in *Proceedings of the 30th USENIX Security Symposium*, (Vancouver, B.C., Canada, 11-13 agosto 2021), USENIX Association, 2021. <https://www.usenix.org/conference/usenixsecurity21/presentation/carlini-extracting> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

CEDEFOP 2018

CEDEFOP, “Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop’s European skills and jobs survey”, *Cedefop reference series*; No 106, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. https://www.cedefop.europa.eu/files/3075_en.pdf (ultima consultazione 15 novembre 2024).

COSGROVE *et alii* 2024

JUDITH COSGROVE – MATTEO SOSTERO – ELEONORA BERTONI, *Mapping DigComp digital competences to the ESCO skills framework for analysis of digital skills in EU online job advertisements*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024. <https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/publications/publication/mapping-digcomp-digital-competences-esco-skills-framework> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

D'ERCOLE *et alii* 2020

NAT D'ERCOLE – AUDREY ANCION – KRYSTAL MURAT, *COVID-19. The upskilling imperative: Building a future-ready workforce for the AI age*, Deloitte, 2020. <https://tinyurl.com/upskilling-EN-AODA> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

DI BATTISTA *et alii* 2023

ATTILIO DI BATTISTA – SAM GRAYLING – ELSELOT HASSELAAR – ALEXANDER LEOPOLD TILL – RICKY LI – MARK RAYNER – SAADIA ZAHIDI, *The Future of Jobs: Report 2023*, World Economic Forum, Cologny/Geneva, 2023. <https://tinyurl.com/jobs-report-wef> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

FEIJAO *et alii* 2021

CAROLINA FEIJAO – ISABEL FLANAGAN – CHRISTIAN VAN STOLK – SALIL GUNASHEKAR, *The global digital skills gap: Current trends and future directions*, RAND, dicembre 2021. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1533-1.html (ultima consultazione 15 novembre 2024).

MANDL 2024

IRENE MANDL, *Employment impact of digitalisation*, Eurofound, 2024. <https://www.eurofound.europa.eu/en/employment-impact-digitalisation> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

HAZAN *et alii* 2024

ERIC HAZAN – ANU MADGAVKAR – MICHAEL CHUI – SVEN SMIT – DANA MAOR – GURNEET SINGH DANDONA – ROLAND HUYGHUES-DESPOINTES, *A new future of work: The race to deploy AI and raise skills in Europe and beyond*, McKinsey Global Institute, 2024. https://www.mckinsey.de/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2024/2024%20-%2005%20-%2023%20mgi%20genai%20future%20of%20work/mgi%20report_a-new-future-of-work-the-race-to-deploy-ai.pdf (ultima consultazione 15 novembre 2024).

ROBINSON *et alii* 2018

DANIELLE SIMONE ROBINSON – NAMITA DATTA – EMILY MASSEY – TSHEGOFATSO KGASAGO – MISHKAH JAKOET – PETER J. GLICK – GEHLHAUS CAREW DIANA – IFEANYI EDOCHIE – DELORES McLAUGHLIN – ANDREW SMALL, *Digital jobs for youth: Young women in the digital economy* The World Bank, 2018. <https://tinyurl.com/eu-digital-jobs> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

RUSSODIVITO *et alii* 2024

MARCO RUSSODIVITO – ANGELICA SPINA – SIMONE SCALABRINO – ROCCO OLIVETO, “Black-box reconstruction attacks on LLMs: a preliminary study in code summarization”, in A. BERTOLINO – J.P. FARIA – P. LAGO – L. SEMINI (a cura di), *Proceedings of the 17th International Conference on the Quality of Information and Communications Technology* (Pisa, Italy, 11-13 settembre 2024), CCIS Series, Springer, 2024.

SANCHEZ 2022

JORGE VEGA SANCHEZ, *Digital Green Deal, la trasformazione digitale catalizzatore per l'economia sostenibile*, CORCOM, febbraio 2021. <https://www.corrierecomunicazioni.it/green-economy/digital-green-deal-la-trasformazione-digitale-catalizzatore-per-leconomia-sostenibile/> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

VUORIKARI *et alii* 2022

RIINA VUORIKARI – STEFANO KLUZER – YVES PUNIE, *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens. With new examples of knowledge, skills and attitudes*, EUR 31006 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

ZHANG *et alii* 2023

ZHEXIN ZHANG – JIAXIN WEN – MINLIE HUANG, “ETHICIST: Targeted training data extraction through loss smoothed soft prompting and calibrated confidence estimation” <https://aclanthology.org/2023.acl-long.709.pdf>, in A. ROGERS – J. BOYD-GRABER – N. OKAZAKI (a cura di), *Proceedings of the 61st Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, (Toronto, Canada, 9-14 luglio 2023), Association for Computational Linguistics, 2023. <https://aclanthology.org/2023.acl-long> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

05

NOVEMBRE 2024



IL FUTURO DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

DAVIDE DENTI¹

Abstract: Enlargement is back at the top of the EU's political agenda. Faced with Putin's war of aggression against Ukraine, Member States abandoned reluctance and brought back enlargement policy as a key transformative foreign policy tool. Widening and deepening are not in opposition, but rather mutually reinforcing dimensions throughout European integration history: the Community's relations with its neighbours shaped its identity as a Union of liberal democracies and social market economies, and internal reforms of policies and institutions took place in reaction to or in anticipation of rounds of enlargement. The EU's enlargement process has evolved and consolidated over time, to address lessons learned and specific challenges from new candidate countries. While the 2004-07 eastern enlargement took place in a climate of euro-optimism, in parallel to the completion of big projects of integration (the monetary union and Schengen), in the following 15 years the EU focused on coping with multiple crises (constitutional crisis, eurocrisis, asylum, Brexit, Covid, and finally Russia's war). The 2022-23 decisions to extend the EU accession perspective to Ukraine, Moldova and Georgia provide new challenges and opportunities. While facing a hostile regional environment, confronted with Putin's revisionist agenda, the EU can seize the chance to reopen a discussion on reforming its policies and institutions, up to reopening the treaties. By allowing the EU to think of itself in the future, Ukraine's accession perspective is already creating spaces for imagining the shape of Europe beyond 2030.

Keywords: European Union; Future; Identity; Enlargement; Integration.

INTRODUZIONE

La dimensione dell'allargamento è centrale per l'Unione europea (UE) e ne riflette la sua stessa identità. Tuttavia, negli ultimi vent'anni tale

¹ I contenuti del presente contributo sono di sola responsabilità dell'autore e non possono in alcun modo essere attribuiti alle istituzioni europee.

dimensione ha subito rallentamenti ed è rimasta sullo sfondo. L'invasione di larga scala dell'Ucraina da parte della Russia, nel febbraio 2022, ha portato a un ritorno dell'allargamento quale strumento chiave di azione esterna dell'UE per affrontare le sfide geopolitiche nel suo vicinato, con il riconoscimento di Ucraina, Moldova e Georgia come paesi candidati e l'apertura dei negoziati di adesione, in un contesto di guerra e sanzioni verso la Russia.

Allargamento e approfondimento non sono in opposizione, ma piuttosto dimensioni che si rafforzano a vicenda nella storia dell'integrazione europea: le relazioni della Comunità con i suoi vicini hanno plasmato la sua identità di Unione di democrazie liberali ed economie sociali di mercato, e le riforme interne di politiche e istituzioni hanno avuto luogo in reazione o in previsione di cicli di allargamento.

Il processo di allargamento dell'UE si è evoluto e consolidato nel tempo, per affrontare le lezioni apprese e le sfide specifiche dei nuovi paesi candidati. Mentre l'allargamento a est del 2004-07 si è svolto in un clima di euro-ottimismo, parallelamente al completamento di grandi progetti di integrazione (l'unione monetaria e Schengen), nei successivi 15 anni l'UE si è concentrata sulla gestione di molteplici crisi (crisi costituzionale, crisi dell'euro, asilo, Brexit, Covid e infine la guerra della Russia).

Le decisioni del 2022-23 di estendere la prospettiva di adesione all'UE a Ucraina, Moldavia e Georgia offrono nuove sfide e opportunità. Messa di fronte a un ambiente geopolitico ostile, l'UE può cogliere l'occasione per riaprire una discussione sulla riforma delle sue politiche e istituzioni, fino alla riforma dei trattati a 15 anni da Lisbona. Consentendo all'UE di pensare a se stessa nel futuro, la prospettiva di adesione dell'Ucraina sta già creando spazi per immaginare la forma dell'Europa oltre il 2030. Il dibattito sul futuro dell'Unione è già iniziato.

ALLARGAMENTO E INTEGRAZIONE

Nel suo discorso a Parigi del 9 maggio 1950, Robert Schuman affermò che "l'Europa non sarà fatta in una volta sola... [ma sarà] aperta alla partecipazione degli altri paesi europei" (SCHUMAN 1950). L'élite europeista dei sei paesi fondatori si considerava un'avanguardia, consapevole della volontà di altri paesi di aderire a un movimento europeo.

Le relazioni della Comunità con i suoi vicini hanno progressivamente plasmato la sua identità come unione di democrazie liberali ed

economie sociali di mercato. Tale processo non era limitato alle élite politiche, ma sentito dai cittadini e dalle parti sociali. Dopo i primi accordi di associazione con Grecia (1961) e Turchia (1963), embrione di una politica di vicinato, l'opposizione da parte della società civile e degli *émigré* a un accordo di associazione con la Spagna franchista portò a includere una nozione di democrazia e di diritti umani come parte dell'identità della Comunità (THOMAS 2006).

Nel corso dei decenni, l'espansione dei settori di integrazione europea è andata di pari passo al processo di allargamento dell'Unione. Integrazione e allargamento (*deepening and widening*) sono due dimensioni strettamente connesse, come due ruote di una bicicletta che possono procedere solo insieme. Le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea sono state riformate in risposta o in anticipo a ciascun ciclo d'allargamento. Se l'adesione di Danimarca, Regno Unito e Irlanda nel 1973 è dovuta a fattori principalmente economici (migliore efficacia del metodo comunitario rispetto al modello EFTA), dagli anni Ottanta l'allargamento diviene strumento per far fronte alle crisi geopolitiche e dare impulso a profonde riforme interne.

Offrire l'adesione, anche prematuramente, è stata la risposta dei Nove alla democratizzazione dei paesi mediterranei. L'adesione di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) è avvenuta in parallelo all'Atto unico europeo (1986) che ha stimolato l'integrazione in vista di un mercato interno unico entro il 1992. La sua realizzazione e l'adozione del trattato di Maastricht sono arrivate in un contesto geopolitico completamente mutato, con la dissoluzione del blocco sovietico e le guerre jugoslave. Nel 1995 l'UE ha aperto rapidamente le porte ai paesi neutrali (Austria, Svezia, Finlandia), prospere democrazie di mercato che non necessitavano di un processo di preadesione specifico. Al tempo stesso, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, i Dodici hanno deciso di dettagliare le condizioni di adesione, stabilendo chiari criteri politici ed economici per l'adesione (i criteri di Copenaghen) volti a guidare i paesi candidati d'Europa centro-orientale, accompagnandone la duplice transizione da regimi monopartito alla democrazia liberale, e da economie pianificate al libero mercato. Nel clima di ottimismo degli anni Novanta (*Fine della storia*, FUKUYAMA 1996), l'UE ha avviato due grandi progetti paralleli: allargamento a est e unione monetaria. Di nuovo, entrambi si completano in parallelo, con l'entrata in circolazione della moneta unica nel 2002 e la firma del trattato di adesione per 10 nuovi Stati membri ad Atene nell'aprile 2003. Ciò è stato consentito da un "consenso permissivo" sull'allargamento

tra i governi dei Quindici, che ha concesso alla Commissione un ampio margine di manovra per guidare un processo intergovernativo. Secondo l'allora Presidente della Commissione, l'allargamento a est è stato uno strumento per garantire "stabilità e sicurezza sostenibili" e "una delle trasformazioni politiche più riuscite e impressionanti del XX secolo" (PRODI 2002). Tuttavia, questa età d'oro si è rivelata di breve durata.

GLI ULTIMI QUINDICI ANNI

Se il "big bang" del 2004-07 ha avuto luogo in un clima di euro-ottimismo, nei 15 anni successivi l'Unione europea si è concentrata sulla gestione delle crisi interne, in un contesto internazionale ben meno favorevole. Con la dichiarazione di Salonicco del giugno 2003 i Quindici hanno aperto la prospettiva di adesione ai Balcani occidentali (in aggiunta alla Turchia, già riconosciuta paese candidato al vertice di Helsinki del 1999). Tuttavia, gli sviluppi hanno presto preso un'altra piega.

In primis, le guerre di G.W. Bush in Afghanistan e Iraq hanno aggravato il divario tra "nuova" e "vecchia Europa". Inoltre, il fallimento dei referendum sul trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005 ha gettato un'ombra di incertezza sulla futura forma dell'Europa, segnando la fine del "consenso permissivo". Ciò ha portato le élite politiche dell'Europa occidentale a collegare il tema dell'allargamento dell'Unione europea al dibattito tossico sull'immigrazione (il cosiddetto "idraulico polacco"). Gli anni successivi hanno visto l'Unione europea affrontare una poli-crisi che le sue élite politiche sono state incapaci di risolvere: la crisi dei debiti sovrani del 2010, che si è trasformata in una crisi dell'eurozona, fino a minacciare l'espulsione della Grecia; la crisi dell'asilo del 2015, conseguenza dell'incapacità dell'Unione europea di affrontare i conflitti nel suo vicinato, dalla Libia alla Siria; il voto sulla Brexit nel 2016 e l'elezione di Trump negli Stati Uniti; infine, la pandemia di COVID-19, che ha gravemente minacciato la solidarietà tra gli Stati membri e la sopravvivenza dello spazio Schengen.

Nel corso di questo periodo, la politica di allargamento è proseguita, ma è scesa nell'ordine del giorno. La Turchia e la Croazia hanno avviato insieme i negoziati di adesione nel 2005. Le prospettive per Ankara si sono ridotte negli anni successivi e sono arrivate a un binario morto a seguito del contro-*coup* di Erdoğan nel 2016, mentre la Croazia ha concluso i negoziati con l'Unione europea nel 2011 e vi ha aderito nel 2013. Il Montenegro e la Serbia hanno inoltre avviato i ne-

goziati rispettivamente nel 2012 e nel 2014. Tuttavia, quando il nuovo presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha dichiarato nel 2014 che non ci sarebbe stato un nuovo allargamento durante il suo mandato, ciò è stato interpretato da molti come un'indicazione politica anziché come una dichiarazione fattuale.

L'UE ha tratto lezione dall'allargamento a est e ha continuato a riformare le proprie procedure. Il consenso rinnovato sull'allargamento del Consiglio europeo del dicembre 2006² ha spostato l'accento dalla mera adozione legislativa alla verifica dell'attuazione dell'*acquis*. La Commissione ha inoltre rafforzato l'attenzione sugli "elementi fondamentali" dell'adesione, a partire da democrazia e dallo Stato di diritto³, anticipando i negoziati sui capitoli 23 e 24. Tali modifiche, volte a evitare il rischio di arretramento democratico post-adesione, sono state tuttavia percepite talvolta come "doppio standard". Al contempo, gli stessi insegnamenti non sono stati tratti all'interno dell'UE stessa. La lunga gestazione del trattato di Lisbona (2007) ha ritardato la discussione sulle modalità di introduzione dei controlli sullo stato di diritto negli Stati membri, con l'esito paradossale che l'Unione europea, ancora oggi, dispone di più strumenti per monitorare democrazia e Stato di diritto al di fuori dei suoi confini che al suo interno.

Nel frattempo, la credibilità della prospettiva di adesione all'Unione europea ha iniziato a erodersi. Le *élite* politiche dei Balcani occidentali, che governano tramite sistemi clientelari, hanno infatti ben poco da guadagnare dalle profonde riforme necessarie per l'adesione. Possono invece trarre il massimo vantaggio pretendendo di impegnarsi per l'adesione all'Unione europea, mentre continuano la cattura economica e politica dello Stato. Come scrive un ex direttore per i Balcani occidentali della Commissione europea, "la condizionalità non è nulla senza la volontà politica di coloro che la accettano" (MIREL 2022, 13). Il crescente accento sulle virtù della stabilità ha inoltre segnato la fine dell'agenda di democratizzazione. Anche per via dei legami transnazionali attraverso i gruppi politici europei, nel dilemma tra promuovere la democrazia o la stabilità, i leader UE sono spesso percepiti a favore

² EUROPEAN COUNCIL, *Presidency Conclusions, Brussels, 14-15 December 2006*. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf (ultima consultazione 12 novembre 2024).

³ EUROPEAN COMMISSION, *EU Enlargement Strategy*, COM(2015)611 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52015DC0611\(01\)&qid=1724149481874&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52015DC0611(01)&qid=1724149481874&rid=1) (ultima consultazione 12 novembre 2024).

di quest'ultima (PETROVIĆ 2017), e a sostegno di regimi ibridi che comprano la pace sociale attraverso fondi UE e la libera circolazione senza visti, mentre minano le fondamenta della democrazia (RICHTER – WUNSCH 2020).

La rinazionalizzazione della politica di allargamento (HILLION 2010) ha portato inoltre a un ritorno ai veti bilaterali, in particolare tra gli Stati membri più esterni e i paesi candidati loro vicini, con ulteriori ritardi nel processo di allargamento, a prescindere dal merito. Anziché avere l'adesione all'Unione europea come *only game in town*, i Balcani occidentali si sono così trasformati in un'arena in cui l'Unione compete per influenza e visibilità con altre potenze – in particolare Russia e Cina, ma anche i Paesi del Golfo, gli Stati Uniti e persino il Regno Unito post-Brexit – e in cui le *élite* locali giocano le une contro le altre per diversificare e massimizzare il sostegno, come si è visto nei primi mesi della pandemia.

Con l'annuncio di una “prospettiva di allargamento credibile” per i Balcani occidentali (JUNCKER 2017), nel febbraio 2018 la Commissione ha presentato una strategia – rivolta solo ai sei Paesi dei Balcani, con lo sganciamento della Turchia – che per la prima volta affrontava il problema della cattura dello stato (*state capture*), oltre che la riconciliazione e cooperazione regionale⁴. I mesi successivi hanno visto la risoluzione della storica “questione del nome” tra Grecia e Macedonia del Nord. Ma un altro Stato membro – la Francia di Macron – ha posto un veto sull'avvio dei negoziati con Tirana e Skopje. Per uscirne, nel febbraio 2020 la Commissione ha messo sul tavolo una “nuova metodologia di allargamento”⁵, consolidando le pratiche in uso e proponendo nuove modalità per rafforzare il processo di allargamento. Ciò ha permesso di sbloccare i negoziati, anche se solo per poco, per via dei successivi veti della Bulgaria.

Nel frattempo, negli anni 2010, il vicinato UE si è trasformato da una “cerchia di amici” (*ring of friends*; PRODI 2002) a un “cerchio di fuo-

⁴ EUROPEAN COMMISSION, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018)065 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52018DC0065&qid=1724149878023&rid=1> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020)57 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0057&qid=1724150270004> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

co” (*ring of fire*). Nel Mediterraneo, l'UE non è riuscita a sostenere la democratizzazione dopo le primavere arabe, che hanno condotto a due guerre senza fine in Siria e in Libia, e al ritorno all'autocrazia in Egitto e Tunisia, con cui le *élite* europee oggi concludono accordi di deterrenza della migrazione. Mentre in Europa orientale, la Russia di Putin è entrata in contrasto con l'Unione europea nel “vicinato comune” con l'occupazione di Crimea e Donbass nel 2014.

LA SFIDA DELL'UCRAINA: UN NUOVO GRANDE PROGETTO PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA

La “fatica da allargamento” (*enlargement fatigue*; O'BRENNAN 2014) ha avuto termine con l'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Russia. Come nel caso della risposta alla pandemia nei due anni precedenti, essa ha fornito un senso comune di finalità a un'Unione divisa. L'atteggiamento dell'Unione verso i paesi post-sovietici (ad eccezione dei baltici) è stato interlocutorio per trent'anni. Al vertice del partenariato orientale a Varsavia nel 2011, così come negli anni successivi, gli Stati membri non hanno voluto andare oltre il “riconoscimento delle aspirazioni europee e della scelta europea” dell'Ucraina e di altri Stati post-sovietici. Solo nel 2022 la nuova realtà geopolitica ha creato le condizioni per tale passo.

L'invasione russa del 2022 ha portato a un'accelerazione dell'integrazione europea dell'Ucraina. Tuttavia, tali sviluppi si basano su trent'anni di progressivo avvicinamento, in cui la scelta europea era considerata necessario complemento all'indipendenza e vettore di modernizzazione e sviluppo. Pochi giorni dopo l'invasione, l'Ucraina, la Moldova e la Georgia hanno presentato domanda di adesione all'Unione europea. Al vertice di Versailles del marzo 2022 esse hanno trovato sostegno unanime di tutti i 27 Stati membri, cosa che mancava da quasi vent'anni – facendone un vero e proprio “momento di Salonicco” per il trio orientale (DENTI 2023).

La Commissione ha accelerato le procedure e ha presentato al Consiglio già in giugno i suoi pareri (*avis*) sulle domande di adesione. Lo stesso mese il Consiglio europeo ha concesso lo *status* di paese candidato a Ucraina e Moldova. Ciò ha rivoluzionato il posizionamento della politica di allargamento all'interno dell'UE e ne ha rafforzato il ruolo geopolitico (ANGHEL – DŽANKIĆ 2024). L'accelerazione (*momentum*) dell'allargamento ha avuto effetti positivi anche nei Balcani occidentali,

con passi avanti per l'Albania e la Macedonia del Nord verso l'apertura dei negoziati di adesione all'UE e per la Bosnia Erzegovina verso lo *status* di paese candidato.

Il dibattito sulla porosità tra le politiche di allargamento e di vicinato trova così una conclusione: è possibile per i vicini europei attraversare la passerella e diventare Paesi candidati, in linea con quanto affermato dall'allora Presidente della Commissione: «Dobbiamo essere pronti a offrire più del partenariato e meno dell'adesione, senza precludere quest'ultima» (PRODI 2002). Grazie alla progressiva integrazione attraverso l'Accordo di associazione e zona di libero scambio globale e approfondita (AA/DCFTA), la politica di vicinato dimostra di non essere solo una sala d'attesa, ma anche una palestra di preparazione per quegli Stati del vicinato europeo la cui prospettiva d'adesione alla UE era rimasta finora implicita (DENTI 2010). L'apertura a tali Paesi dei programmi europei ha inoltre anticipato alcuni vantaggi dell'adesione, accelerandone la convergenza socioeconomica.

La risposta dell'Unione Europea all'invasione russa dell'Ucraina, anche attraverso la politica di allargamento, può essere intesa come un nuovo "grande progetto", al pari del mercato unico, dell'unione monetaria e dell'allargamento a est, in grado di catalizzare gli sforzi e di portare a una maggiore integrazione. Questa volta la sfida consiste nel vincere letteralmente una guerra, nel sostenere la sovranità e la democrazia dell'Ucraina e nell'estendere l'ordine giuridico europeo alla parte più a est del continente. Non a caso, questa sfida viene affrontata nell'ambito della politica di allargamento dell'UE.

VERSO UNA RIFORMA DEI TRATTATI?

Sarà importante seguire da vicino il processo di riforma interna dell'UE. Come la Francia ha spesso sottolineato, le future adesioni dovranno andare di pari passo con riforme interne per garantire una *governance* efficace in un'Unione di 30 o più Paesi membri, al fine di rafforzare la "capacità di assorbimento" dell'UE. Ciò è stato ribadito nell'agosto 2022 dal cancelliere tedesco, che ha affermato a Praga che "anche i trattati europei non sono incisi nella pietra" (SCHOLZ 2022).

La chiara prospettiva di una futura adesione di Ucraina, Moldova e Georgia, insieme ai Balcani occidentali, può innescare una riflessione interna sulla governance che porti a una riforma dei trattati UE, oltre 15 anni dopo Lisbona. Ciò è già avvenuto in passato: la prospettiva

dell'allargamento a est ha portato ai trattati di Amsterdam nel 1999, di Nizza nel 2001 e di Lisbona nel 2007. E illustrerà ancora una volta che l'allargamento non è un'alternativa all'approfondimento della costruzione europea, ma piuttosto la sua necessaria controparte, come le due ruote di una bicicletta.

Il dibattito è già iniziato, con contributi quali la relazione del gruppo di esperti incaricato da Francia e Germania del settembre 2023 (SAILING ON HIGH SEAS 2023), e le *pre-enlargement policy reviews* adottate dalla Commissione a marzo 2024⁶. Se i governi degli Stati membri sapranno raccogliere la sfida, l'UE a cui aderiranno l'Ucraina e i Balcani occidentali sarà più funzionale, con meno veti e maggiori competenze; un'Unione più capace di agire a livello sia interno sia internazionale. Si tratterà di una nuova Unione in cui i paesi candidati di oggi avranno senza dubbio il diritto di rivendicare il proprio posto, in sovrana eguaglianza.

BIBLIOGRAFIA

ANGHEL – DŽANKIĆ 2024

VERONICA ANGHEL – JELENA DŽANKIĆ, "Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process", *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3, 2024, pp. 487-501.

DENTI 2010

DAVIDE DENTI, "Dans quelle mesure peut-on considérer que la Politique Européenne de Voisinage est une alternative à l'adhésion?", *Essai sur la Politique de voisinage, 2010-2011*, Collège d'Europe, Natolin/Bruges, 2010.

DENTI 2023

DAVIDE DENTI "A New Geopolitics for the Western Balkans, a Thessaloniki Moment for the Eastern Partners, and a New Big Project for Europe. The Effects of Russia's Invasion of Ukraine on the EU's Neighbourhood and Enlargement Policies", in: J. DŽANKIĆ – S. KACARSKA – S. KEIL, eds., *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, European University Institute,

⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Communication on pre-enlargement reforms and policy reviews*, COM(2024)146 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TX-?uri=CELEX%3A52024DC0146&qid=1724150398575> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

January 2023, pp. 46-54. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75524> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

FUKUYAMA 1996

FRANCIS FUKUYAMA, *La fine della Storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1996 (ed. or. *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992).

HILLION 2010

CHRISTOPHE HILLION, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Stockholm, 2010, No. 6. https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf (ultima consultazione 12 novembre 2024).

JUNCKER 2017

JEAN-CLAUDE JUNCKER, *State of the Union Speech*, European Commission, Brussels, 13 September 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (ultima consultazione 12 novembre 2024).

MIREL 2022

PIERRE MIREL, "Union européenne – Balkans occidentaux: les illusions perdues?", *Politique étrangère*, No. 4, 2022, pp. 11-25.

O'BRENNAN 2014

JOHN O'BRENNAN, "On the Slow Train to Nowhere - the European Union, Enlargement Fatigue and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, no. 2, 2014, pp. 221-242.

PETROVIĆ 2017

MILENKO PETROVIĆ, "Post-Communist Transition under the Umbrella of Uneven Europeanisation: East Central Europe, the Baltic States and the Balkans", in M. STEVEN FISH – G. GILL – M. PETROVIC (eds.), *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, London, 2017, pp. 41-74.

PRODI 2022

ROMANO PRODI, "A Wider Europe – A Proximity Policy as a key to stability". Sixth ECSA-World Conference. Brussels, 5-6 December 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619 (ultima consultazione 12 novembre 2024).

RICHTER – WUNSCH 2020

SOLVEIG RICHTER – NATASHA WUNSCH, “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 1, 2020, pp. 41-62.

SAILING ON HIGH SEAS 2023

“Sailing on High Seas”. Report of the Franco-German working group on EU institutional reform, Paris-Berlin, 19 September 2023. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/> (ultima consultazione 12 novembre 2024).

SCHUMAN 1950

ROBERT SCHUMAN, “Speech of 9 May 1950 in Paris”. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en (ultima consultazione 12 novembre 2024).

THOMAS 2006

DANIEL C. THOMAS, “Constitutionalization Through Enlargement: The Contested Origins of the EU’s Democratic Identity”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 8, 2006, pp. 1190-1210.

LA SOLIDARIETÀ INTERGENERAZIONALE NELLE POLITICHE SOCIALI DELL'UNIONE EUROPEA

MARIA ELENA FANTUZZI – LAURA FIOCCHI – DANILO INGUSCI – GIUSANGELA LA IACONA –
VERONICA LUSA – VALENTINA MAGGIO¹

Abstract: This article aims to investigate the nature and the role of intergenerational solidarity among the policies of the European Union. This specific dimension of solidarity, expressly mentioned in article 3 par. 3 TEU, identifies a duty that creates a bond of cohesion among citizens in different countries and generations. The attention of the Authors focuses on social issues, in whose policies international solidarity is widely involved in.

Keywords: Active ageing; Intergenerational solidarity; Social cohesion; Turnover.

INTRODUZIONE: LA SOLIDARIETÀ INTERGENERAZIONALE

Il crescente interesse rispetto all'idea di solidarietà riflette l'importanza sempre maggiore che la dimensione solidale ha assunto nell'attuale paradigma europeo. Quale sia la natura giuridica della solidarietà è una questione particolarmente delicata che da tempo impegna la dottrina e la giurisprudenza. Gli sforzi interpretativi e i molteplici riferimenti operati dal diritto primario non consentono di stabilire la precisa qualificazione nel diritto dell'Unione². Una prima lettura è offerta dall'art. 3 TUE che presenta la solidarietà tra popoli, generazioni o Stati membri

¹ Il presente scritto, a cura degli studenti MARIA ELENA FANTUZZI – LAURA FIOCCHI – DANILO INGUSCI – GIUSANGELA LA IACONA – VERONICA LUSA – VALENTINA MAGGIO, è il frutto di quanto emerso dal lavoro di gruppo svolto nel corso di Diritto dell'Unione europea tenuto dal Professore Giacomo Di Federico presso l'Università di Bologna, *Alma Mater Studiorum*, nell'A.A. 2023/2024. Il laboratorio è stato svolto in collaborazione con il Centro di documentazione europea di Bologna e Europe Direct Emilia-Romagna.

² I Trattati definiscono la solidarietà come obiettivo (artt. 3, par. 3 e 5, e 24, par. 2 e 3, TUE), dovere (preambolo CDFUE), valore (art. 2 TUE), principio (art. 21 TUE), spirito (artt., 122, par. 2, 196, 222 TFUE). Per un'analisi complessiva cfr. MORGESE 2020, p. 77.

come un obiettivo generale che vede il legislatore sovranazionale impegnato in un'opera di promozione e garanzia, nel rispetto del riparto di attribuzione previsto dal diritto primario. D'altro canto, ci si interroga circa la possibilità di guardare alla solidarietà come principio del diritto europeo³. Se così fosse, la solidarietà diventerebbe criterio interpretativo e parametro di legittimità degli atti delle istituzioni. Ancora, essa trova collocazione anche nella seconda frase dell'art. 2 TUE e dunque ci si interroga se essa rappresenti un valore la cui violazione può comportare l'applicazione della procedura politica *ex art. 7 TUE*.

A prescindere dal complesso dibattito a cui si è appena fatto cenno, il presente contributo ha l'obiettivo di focalizzarsi su una specifica dimensione della solidarietà: quella intergenerazionale espressamente prevista nell'art. 3, par. 3, comma 2 TUE. Anticipata dal preambolo della Carta di Nizza sin dal 2000, oltre che nel preambolo della mai approvata Costituzione europea, la solidarietà intergenerazionale fa il suo ingresso nei trattati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴.

Il legislatore sovranazionale, impegnato nel rafforzamento del processo di integrazione europea, formalizza l'idea dell'esistenza di un vincolo di «coesione»⁵ generazionale⁶ e configura una responsabilità bidirezionale⁷ che opera in una dimensione temporale indefinita⁸, in quanto sostanzialmente riferita alle condizioni di esistenza dei cittadini del domani. Dal vincolo di solidarietà nascono allora doveri di reciprocità tra soggetti appartenenti a diverse generazioni finalizzati a evitare che ogni generazione sia vittima dei comportamenti delle generazioni precedenti e di quelle successive. In particolare, l'idea di fondo è che la solidarietà intergenerazionale dovrebbe essere funzionale a dirigere le scelte del legislatore sia sovranazionale sia nazionale e, di conseguenza, i comportamenti individuali e collettivi di intere generazioni.

³ Per la considerazione della solidarietà come principio generale dell'Unione europea si veda, *ex multis*, MENGIOZZI 2020, pp. 99-125; TRIGGIANI 2021, pp. 255-262.

⁴ Così, art. 3, par. 3 co. 2 TUE.

⁵ CELLA 2009, pp. 69-75.

⁶ Per la definizione di «generazioni» presenti e future si veda GALLARATI 2023, pp. 159-163.

⁷ CINELLI 2022, p. 157.

⁸ Così, LUDOVICO 2019, pag. 28; la dottrina consolidata definisce tale dimensione «atemporale», nella specie: CINELLI, op. ult. cit., p. 157.

La vocazione solidale⁹, tradizionalmente attinente all'impianto etico-comportamentale¹⁰, sfocia nella configurazione di un vero e proprio dovere giuridico¹¹, percepito sia in una sfera individuale che collettiva¹².

Il presente contributo si pone l'obiettivo di indagare il ruolo che la solidarietà intergenerazionale può svolgere se applicata alla materia sociale.

LA POLITICA SOCIALE

Le continue trasformazioni dell'attuale contesto socio-economico richiedono un impegno costante per garantire la promozione e il rafforzamento delle politiche sociali¹³. L'art. 153 TFUE riconosce all'Unione competenze di sostegno rispetto a specifici ambiti di intervento¹⁴. L'operato dell'Unione per quanto attiene le politiche sociali è, quindi, funzionalmente circoscritto allo svolgimento di un ruolo sussidiario rispetto all'azione degli Stati membri, che si concretizza in un'attività di impulso a livello di convergenza delle politiche nazionali.

I dati sul calo demografico in Europa dimostrano una progressiva decrescita della popolazione europea e un conseguente invecchiamento della stessa. Nell'ambito delle politiche sociali orientate alla solidarietà intergenerazionale l'Unione promuove l'*active ageing*¹⁵, iniziativa volta a valorizzare il ruolo dell'anziano nell'odierno paradigma sociale e il suo contributo al benessere della collettività. Ai fini del perseguimento di suddette iniziative il legislatore è impegnato nel potenziamento di un coinvolgimento attivo dell'anziano nella realtà socio-culturale, limitando contestualmente un'eventuale sottovalutazione delle capacità individuali di ciascuno. Le politiche di *active ageing* pro-

⁹ BIFULCO 2008; PORENA 2017.

¹⁰ Sul punto MENGA 2014.

¹¹ La considerazione dell'idea di solidarietà in termini di doverosità è suggerita dalla lettura del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹² POLACCHINI 2016, p. 180.

¹³ Ai sensi dell'art. 151 TFUE l'Unione e gli Stati membri perseguono gli obiettivi di promozione dell'occupazione e del dialogo sociale.

¹⁴ Così l'art. 153 TFUE.

¹⁵ Fra le iniziative sul punto si veda Partenariato Europeo per l'Innovazione sull'Invecchiamento Attivo e in Buona Salute (EIPAH).

muovono, inoltre, il prolungamento dell'attività lavorativa anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile. A fronte di iniziative contrarie al principio di parità di trattamento, l'art. 6 della direttiva europea 2000/78 tutela i lavoratori da eventuali trattamenti discriminatori subiti in ragione dell'età che non siano oggettivamente giustificabili, nell'ambito del diritto nazionale, da "una finalità legittima"¹⁶.

Il crescente livello di disoccupazione giovanile, assieme al fenomeno dell'innalzamento dell'età pensionistica dei lavoratori, impegnano dunque da tempo l'opera del legislatore sovranazionale. La valorizzazione del legame solidaristico tra generazioni agevola l'accesso al mercato del lavoro e al sistema previdenziale tramite il potenziamento del tasso di *turnover*. In riferimento al tema occupazionale, in ambito europeo è stato istituito il Fondo sociale europeo, uno strumento che si propone di incrementare le opportunità di collocamento, oltre che a sostenere i soggetti più vulnerabili, garantendo la promozione di misure di inclusione e pari opportunità. Nella medesima prospettiva, nel 2017 è stato presentato il pilastro europeo dei diritti sociali. L'Unione ha adottato l'iniziativa per fronteggiare le criticità del panorama socio-economico e supportare i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale dall'attuale processo di graduale trasformazione. Il pilastro sociale ha lo scopo di migliorare la qualità delle condizioni di vita e lavoro nell'Unione europea e persegue gli obiettivi di promozione dell'occupazione giovanile, potenziamento di attività di formazione e riduzione del rischio di povertà sociale.

In materia previdenziale, l'opera legislativa è varia. In particolare, nel 2010 è stato approvato un libro verde che orienta la transizione verso sistemi pensionistici sostenibili e solidali in Europa, cui ha fatto seguito il regolamento 2019/1238 che ha istituito il prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP), orientato all'erogazione di fondi complementari e integrativi a sostegno di coloro che ricevono trattamenti pensionistici insufficienti dal proprio sistema previdenziale nazionale.

¹⁶ Così l'art. 6 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in GU L 303 del 02 dicembre 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&qid=1731928291727> (ultima consultazione 18 novembre 2024).

CONCLUSIONI

L'Unione europea si impegna a garantire l'effettività della solidarietà intergenerazionale implementando politiche integrate in ambito sociale. Attraverso il coordinamento delle politiche attuative e il sostegno agli Stati membri, l'Unione si pone dunque come garante di un avvenire in cui le generazioni presenti e future possano prosperare in un contesto di equità e solidarietà condivisa. L'interesse alla causa intergenerazionale richiede un dialogo tra tutte le fasce anagrafiche coinvolgendo la pluralità di Stati. L'esigenza di una risposta sovranazionale deriva dalla constatazione che soltanto un'azione congiunta dei singoli Stati costituisce un efficace strumento al fine di conseguire gli obiettivi auspicati in tema sociale.

In conclusione, l'efficacia di suddette politiche non dipende soltanto dalla loro attuazione pratica, ma anche dalla capacità di coinvolgere e informare in maniera adeguata i cittadini, affinché possano comprendere, interiorizzare e sostenere attivamente tali iniziative nel tempo.

BIBLIOGRAFIA

BIFULCO 2008

RAFFAELE BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.

CAPUANO 2024

VALERIA CAPUANO, *La solidarietà nel diritto dell'Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

CELLA 2009

GIAN PRIMO CELLA, "Solidarietà e coesione sociale", in M. NAPOLI (a cura di), *La solidarietà*, Vita e Pensiero, Milano 2009, pp. 69-75.

CINELLI 2022

MAURIZIO CINELLI, "«Solidarietà intergenerazionale» uso e abuso di un sintagma polisemico", *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2022, p. 157.

GALLARATI 2023

FRANCESCO GALLARATI, "Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale", *BioLaw Journal. Rivista di biodiritto*, 2/2023, pp. 159-177.

LUDOVICO 2019

GIUSEPPE LUDOVICO, "La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario", *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 2019, p. 28.

MENGA 2014

FERDINANDO G. MENGA, "Per una giustizia iperbolica e intempestiva. Riflessioni sulla responsabilità intergenerazionale in prospettiva fenomenologica", *Diritto & Questioni Pubbliche*, Palermo, 14/2014, pp. 712-793.

MENGOZZI 2020

PIERALBERTO MENGOZZI, "Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2020, pp. 99-126.

MORGESE 2020

GIUSEPPE MORGESE, "Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica", *Eurojus. Numero speciale, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 77-114. <https://rivista.eurojus.it/emergenza-sanitaria-covid-19-e-il-diritto-dellunione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive/> (ultima consultazione 18 novembre 2024).

POLACCHINI 2016

FRANCESCA POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016.

PORENA 2017

DANIELE PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 172.

TRIGGIANI 2021

ENNIO TRIGGIANI, "Il principio di solidarietà nell'Unione europea", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, pp. 255-262.

L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA SOLIDARIETÀ NELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA: UN'INDAGINE ATTRAVERSO IL PRISMA DELLA CONDIZIONALITÀ

MARTINA MINARDI

Abstract: The principle of solidarity is a cornerstone of the EU legal order. While solidarity is well-established within the broader EU legal framework, its role in economic policy has been more contentious in recent years. As is well known, during the sovereign debt crisis of 2010, the Union adopted austerity measures aimed at containing public deficits, thereby relegating solidarity to a rather marginal role in the economic sphere. However, a paradigm shift occurred in 2020 with the economic crisis caused by the pandemic. The EU's response, notably through the "Next Generation EU" (NGEU) recovery fund, was grounded in a renewed spirit of solidarity. This shift marked a departure from austerity, ushering in a new era of economic governance. This article examines the evolution of the role of solidarity in EU economic governance. The analysis underscores how conditionality, once utilized as a tool of austerity, has been redefined as a means of fostering solidarity, promoting not only inter-state but also intergenerational solidarity.

Keywords: Solidarity; European economic governance; Conditionality; Next Generation EU.

"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"
(Dichiarazione Schuman, 1950).

LA SOLIDARIETÀ NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

In quanto presupposto ineludibile del processo di integrazione europea, la solidarietà è progressivamente divenuta un principio cardine dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come testimoniano i numerosi richiami nei Trattati, nella Carta dei diritti fondamentali, nel diritto derivato e nelle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel quadro giuridico definito dal Trattato di Lisbona è possibile individuare tre principali accezioni di solidarietà¹. *In primis*, come emerge dalla lettera dei Trattati, e come in più occasioni ribadito dalla Corte di giustizia, la solidarietà viene in luce nella sua dimensione interstatale. In particolare, si tratta di un principio che regola i rapporti tra Stati membri dell'Unione e l'Unione medesima, determinando, in sostanza, una prevalenza dell'interesse generale dell'UE sulla sommatoria degli interessi nazionali specifici². Pertanto, l'interesse comune, individuabile negli obiettivi disposti dai Trattati, produce e giustifica gli "obblighi" solidaristici che incombono sull'UE e sugli Stati membri in virtù della propria *membership*³. *Deinde*, la solidarietà assume un'accezione sociale, come peraltro riporta il Capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tal senso, la solidarietà sociale opera nei rapporti tra i cittadini degli Stati membri ed è protesa a garantire una giustizia sociale in termini di, a titolo di esempio, condizioni di lavoro e di accesso ai sistemi di *welfare* nazionali in virtù della titolarità della cittadinanza europea.

Infine, la terza dimensione è la solidarietà tra generazioni, espressamente sancita quale obiettivo all'art. 3 par. 3 TUE, la cui attuazione dovrebbe riscontrarsi nella definizione e implementazione delle politiche adottate dall'Unione. Nonostante l'esplicita rilevanza del presente obiettivo, la solidarietà nei confronti delle prossime generazioni è stata oggetto di attenzione non parimenti intensa rispetto a quanto avvenuto per gli altri obiettivi fondamentali dell'UE⁴.

Se nell'ordinamento europeo – così come generalmente inteso – il ruolo della solidarietà è pacificamente riconosciuto, lo stesso non può dirsi con riferimento alla politica economica europea.

In termini generali, la solidarietà trova espressione nell'ambito della *governance* economica⁵. Invero, la solidarietà interstatale consente di fornire a uno Stato membro colpito da uno *shock* esterno, o le cui

¹ I Trattati menzionano diverse volte la solidarietà quale valore, obiettivo e principio nell'ambito di varie politiche dell'Unione. Nel presente contributo, per esigenze di sintesi, ci si soffermerà solo sulle differenti accezioni della solidarietà.

² CROCI 2020, pp. 10-18.

³ CINNIRELLA 2021, pp. 78-80.

⁴ CROCI 2023, pp. 34-39.

⁵ Per *governance* economica in questa sede si intende, solo sommariamente, il coordinamento a livello europeo delle politiche economiche nazionali. Per un approfondimento della tematica, cfr. MARTUCCI 2015; CLERC 2012.

capacità sono insufficienti per fronteggiare una crisi, il sostegno necessario per adempiere agli obblighi derivanti dai Trattati⁶. Dunque, per queste ragioni, l'assistenza finanziaria è un'importante espressione del principio di solidarietà. Nonostante tale aspetto, la solidarietà è difficilmente conciliabile con gli altri principi, valori o obiettivi dell'Unione, al punto che molti studiosi si sono interrogati sul ruolo in concreto occupato dalla solidarietà in ambito economico, *a fortiori* in tempi di crisi⁷. Infatti, come noto, durante gli anni dei debiti sovrani del 2010, l'Unione ha adottato politiche dell'austerità volte al contenimento della spesa pubblica, concepita quale mezzo di indebitamento e, per tale ragione, veicolo di instabilità finanziaria a livello europeo. Sul punto, la dottrina si è occupata dei profili di criticità che le misure di *austerità* hanno posto sotto il profilo della solidarietà. In questo senso, non sono peraltro mancate opinioni che negassero la rilevanza e l'applicabilità della solidarietà con riferimento al settore economico.

Tuttavia, nel 2020, un cambio di paradigma si è posto con la crisi economica dovuta alla pandemia di COVID-19. Ed è proprio durante questi anni di crisi che l'Unione ha sperimentato una maggiore integrazione economica, aspetto che ha indotto una modifica sostanziale dell'assetto di *governance*⁸. In particolare, lo strumento deputato a riparaire le conseguenze della crisi è il *Next generation EU* (di seguito, "NGEU"). Come è noto, si tratta di un vasto fondo di rilancio, fondato giuridicamente sulla clausola di solidarietà nell'ambito della politica economica prevista all'art. 122 TFUE. Tale articolo, al par. 1, *inter alia*, prevede che «il Consiglio, [...], può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica». Il par. 2 della medesima disposizione prosegue prevedendo che

«Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggano al suo controllo, il Consiglio [...], può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato».

Grazie a un rinnovato spirito di solidarietà, pertanto, si è assistito a un'inedita emissione di debito comune e al finanziamento di una vasta gamma di programmi di spesa pubblica a beneficio dei ventisette Stati

⁶ CINNIRELLA 2021, pp.78-80.

⁷ Per un approfondimento, cfr. CROCI 2020, pp.189-250.

⁸ Per un'analisi più ampia, cfr. DERMINE 2023.

membri. In questa prospettiva, è possibile sostenere che la risposta europea alla crisi economica-sanitaria si contraddistingue per un elevato grado di solidarietà. Tale aspetto ha avuto come conseguenza quella di rompere la linea di continuità dell'austerità e del rigore che hanno prevalso per lungo tempo in Europa. Proprio in questa prospettiva, il NGEU segna sicuramente un punto di non ritorno nella storia dell'integrazione europea.

A fronte dell'evoluzione che ha interessato la *governance* economica europea, pare quindi opportuno interrogarsi se il ruolo della solidarietà in ambito economico sia parimenti cambiato e, nel caso, in quali termini. Pertanto, il presente contributo si propone di illustrare come e in che modo sia cambiato il ruolo della solidarietà in ambito economico. In tal senso, si intende, *in primis*, analizzare la ristretta dimensione della solidarietà nel contesto della crisi dei debiti sovrani. In particolare, l'indagine si concentrerà sull'assistenza finanziaria nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità (di seguito, "MES") che, ai presenti fini, rappresenta l'illustrazione più pertinente del più generale stato della *governance* durante la crisi dei debiti sovrani. *Deinde*, si discuterà dell'impatto sulla *governance* dell'incremento di solidarietà verificatosi a seguito dell'avvento del NGEU come conseguenza della crisi dovuta alla pandemia COVID-19. Infine, la presente analisi si propone di comprendere il ruolo della solidarietà in ambito economico attraverso il prisma della condizionalità che, ai fini del presente studio, costituisce il metro per misurare in concreto la dimensione e la natura della solidarietà.

LA GOVERNANCE ECONOMICA DURANTE LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI. PRINCIPI STRUTTURALI DELLA GOVERNANCE NEL CONTESTO DEL MES

Il MES è un'istituzione finanziaria internazionale istituita dagli Stati membri dell'eurozona con un trattato internazionale conclusosi nel 2012. Tale organizzazione ha sede a Lussemburgo ed è dotata di un apparato istituzionale proprio. Tramite il MES, dunque, gli Stati firmatari hanno inteso istituire un meccanismo permanente in grado di fornire assistenza finanziaria a uno Stato dell'area euro, qualora si trovi di fronte a difficoltà finanziarie suscettibili di estendersi all'insieme dell'eurozona.

La specificità dell'assistenza finanziaria nel quadro del MES si esplica sotto due principali aspetti. In primo luogo, si evidenzia che

tale sostegno economico proviene dall'insieme degli Stati membri della zona euro ed è rivolto a beneficio di uno o più Stati della medesima area. In secondo luogo, mutevoli sono le modalità attraverso cui il MES può fornire assistenza. A titolo di esempio, l'assistenza finanziaria può essere erogata sotto forma di apertura di linee di credito, di concessione di prestiti o ancora di un acquisto di titoli di Stato emessi da uno dei membri sul mercato primario. In questo contesto, la solidarietà interstatale viene in rilievo e si concretizza tramite la definizione di condizioni e tassi di rimborso dell'assistenza finanziaria certamente più agevoli rispetto a quelli contrattabili a condizioni normali di mercato⁹.

Tuttavia, il fornire assistenza finanziaria non è una prerogativa assoluta. Invero, tale misura incontra un limite in un principio, tra l'altro, ben saldo nell'ordinamento giuridico europeo. Nello specifico, si tratta del principio dell'autonomia dei bilanci nazionali, sancito all'articolo 125 TFUE (clausola di non salvataggio finanziario)¹⁰. Questa disposizione prevede che né l'Unione né gli Stati membri siano "responsabili né subentrano agli impegni [finanziari] di un altro Stato membro". In altri termini, il Trattato impone che ciascuno Stato sia singolarmente responsabile dello stato delle proprie finanze pubbliche e quindi risponda in maniera autonoma dei propri debiti. In definitiva, emerge una tensione tra il principio di solidarietà e il principio dell'autonomia dei bilanci nazionali. Questa tensione è stata oggetto della celebre sentenza *Pringle* della Corte di giustizia del 2012¹¹. In particolare, la Corte era stata chiamata a esprimersi circa la compatibilità del MES rispetto ai Trattati europei. Uno dei quesiti posti alla Corte, *inter alia*, riguardava proprio la compatibilità dell'assistenza finanziaria MES con riferimento all'articolo 125 TFUE. In questa occasione, la Corte si era pronunciata affermando che la disposizione in esame è diretta «a garantire che gli Stati membri rispettino una politica di bilancio virtuosa. [...] Infatti, il divieto stabilito all'articolo 125 TFUE garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio» (Sentenza

⁹ CROCI 2020, pp. 180-258.

¹⁰ Per una più ampia analisi della dicotomia solidarietà – autonomia dei bilanci nazionali, cfr. LOUIS 2012, pp. 107-127; CROCI 2020, pp. 85-145.

¹¹ Corte di giustizia, Sentenza della Corte (seduta plenaria) del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e altri*, causa C-370/12, ECLI: ECLI:EU:C:2012:75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0370&qid=1732182088833> (ultima consultazione 20 novembre 2024).

Pringle, par. 135). La Corte, poi, aveva aggiunto che la responsabilità di bilancio di cui è garante l'articolo 125 TFUE «*contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria*» (Sentenza *Pringle* par. 135). Preciso quest'obiettivo, la Corte esplicitava che «*tale disposizione vieta all'Unione e agli Stati membri la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa*» (Sentenza *Pringle*, par. 136).

I paragrafi della sentenza sopra citati evidenziano che il perno del ragionamento della Corte di giustizia ruota attorno all'articolo 125 TFUE. È inoltre interessante notare che, se da un lato la Corte ha costituzionalizzato l'obiettivo della stabilità finanziaria, dall'altro, però, non l'ha contemperato con il principio di solidarietà. Peraltro, il principio di solidarietà non trova alcun riferimento in tutta la sentenza, a differenza di quanto avanzato dall'Avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione nella causa *Pringle*¹². Per tale ragione, si deduce che, alla luce del solo obiettivo della stabilità, la Corte ha concluso che «*l'attivazione di un'assistenza finanziaria ai sensi di un meccanismo di stabilità come il MES è compatibile con l'articolo 125 TFUE solo qualora essa risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sia soggetta a condizioni rigorose*» (Sentenza *Pringle*, par. 136).

LA GOVERNANCE ECONOMICA DURANTE LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI. LA CONDIZIONALITÀ DEL MES QUALE VETTORE DI AUSTERITÀ

Il requisito della rigorosa condizionalità è ad oggi sancito dall'art. 136 TFUE par. 3. Tale articolo prevede che «*La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo [di stabilità] sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*». Tale requisito trova riscontro, in particolare, nei *memorandum of understanding*. È bene ricordare, infatti, che, a seguito della decisione relativa alla concessione dell'assistenza finanziaria a favore di uno Stato membro, si apre una

¹² Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, del 26 ottobre 2012, *Pringle*, causa C-370/12 cit. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CP0370&qid=1732182088833> (ultima consultazione 20 novembre 2024).

fase di negoziati con lo Stato membro beneficiario. Questi negoziati si concludono con l'adozione dei protocolli di intesa, i quali dettano le misure da attuare in ottemperanza del requisito della rigorosa condizionalità. Le misure dei protocolli possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche sino al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite.

Nella prassi i protocolli d'intesa hanno sollevato un notevole dibattito, come ad esempio nel noto caso della Grecia, considerate le criticità che queste misure pongono sotto il profilo della solidarietà¹³. Invero, le riforme concordate in detti protocolli – per lo più, di fatto, imposte – prevedevano misure particolarmente severe e incisive, volte al contenimento del debito pubblico e alla razionalizzazione della spesa pubblica. In altri termini, le misure a titolo della rigorosa condizionalità MES si sono rivelate essere *de facto* strumentali alle discusse politiche di austerità. Per tale ragione, non di rado si sono riscontrate delle resistenze da parte degli Stati beneficiari¹⁴. Sebbene la solidarietà interstatale abbia provocato delle tensioni, i profili di maggiore problematicità si sono verificati sotto il profilo della solidarietà sociale. Invero, le misure dei *memorandum of understanding* sono risultate essere poco conciliabili con tale principio¹⁵.

In definitiva, il ruolo ricoperto dalla solidarietà negli anni della crisi dei debiti sovrani si è rivelato essere abbastanza marginale. Per descrivere in maniera più compiuta i confini della solidarietà tra il 2010 e il 2012, un'espressione incisiva in tal senso è quella utilizzata da Jean Victor Louis, ossia "*Solidarietà condizionata*"¹⁶. Tale espressione ha il pregio di mettere in evidenza, in sostanza, l'ostacolo giuridico a una più compiuta solidarietà, vale a dire la condizionalità quale strumento dell'austerità.

¹³ CROCI 2020, pp. 239-244.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ordinanza del Tribunale (Prima Sezione) del 27 novembre 2012. *Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY)*, Spyridon Papaspyros e Ilias Iliopoulos c. Consiglio dell'Unione europea, T-541/10, ECLI: ECLI:EU:T:2012:626. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010TO0541&qid=1732182446342> (ultima consultazione 20 novembre 2024). Per quanto conclusosi con un'ordinanza di rigetto, il caso costituisce una efficace illustrazione dei termini che la tensione sociale può assumere in questo ambito.

¹⁶ LOUIS 2011, p. 356.

LA GOVERNANCE ECONOMICA DURANTE LA CRISI ECONOMICA DOVUTA ALLA PANDEMIA. IL PIANO DI RILANCIO “NEXT GENERATION EU”

Con la crisi dovuta alla pandemia COVID-19 del 2020, una generale ondata di solidarietà ha avvolto la *governance* economica. Per sincerarsene, basti pensare che i riferimenti alla nozione di solidarietà si sono moltiplicati in varie sedi, anche a livello giurisprudenziale. Inoltre, persino la condizionalità MES ha subito un cambio di rotta. Difatti, durante la pandemia, il MES è stato riconvertito in un programma di spesa sanitaria consistente più che in una rigorosa condizionalità in un semplice vincolo di spesa¹⁷.

Il cuore dell'assistenza finanziaria predisposta nel quadro del NGEU è rappresentato dal regolamento n° 241/2021¹⁸, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tale regolamento prevede due forme di assistenza finanziaria: i prestiti e le sovvenzioni¹⁹. La prima tipologia – più ordinaria – consiste nell'erogare prestiti a tassi più agevolati, parimenti ai prestiti nel quadro MES. La seconda, invece, rappresenta un elemento di discontinuità rispetto al MES, in quanto il Dispositivo per la ripresa e la resilienza dispone di ingenti finanziamenti, specialmente sotto la forma inedita di sovvenzioni, ossia senza un obbligo di rimborso successivo a carico degli Stati membri beneficiari. Ad esempio, l'Italia si colloca tra i primi beneficiari di questi fondi, disponendo di circa 70 miliardi al solo titolo delle sovvenzioni. In tal modo, se l'assistenza finanziaria rappresentava un'espressione importante della solidarietà interstatale già nel quadro del MES, *a fortiori* nel contesto del NGEU diventa espressione di una forma più compiuta della solidarietà finanziaria. È quanto emerge dall'analisi delle condizionalità del NGEU che ci si propone di svolgere di seguito.

¹⁷ Per un'analisi più compiuta, cfr. MARTUCCI 2020.

¹⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GU L 57 del 18 febbraio 2021, pp. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1732101586624> (ultima consultazione 20 novembre 2024).

¹⁹ *Ibidem*.

LA GOVERNANCE ECONOMICA DURANTE LA CRISI ECONOMICA DOVUTA ALLA PANDEMIA. LE CONDIZIONALITÀ DEL NGEU COME VEICOLO DI SOLIDARIETÀ

L'assistenza finanziaria nel quadro del NGEU è soggetta a una doppia condizionalità. La prima è quella relativa al rispetto dello Stato di diritto. Trattasi in sostanza di una nuova condizionalità valoriale volta alla protezione del bilancio e dei fondi. La seconda, di natura finanziaria, subordina l'erogazione di vari sussidi. Sebbene la condizionalità relativa allo stato di diritto sia significativa sotto molteplici profili, in questa sede per esigenze di sintesi, l'indagine si limiterà ad analizzare esclusivamente la seconda tipologia di condizionalità.

Per quanto riguarda la condizionalità finanziaria, gli Stati membri sono tenuti a redigere piani nazionali di ripresa e resilienza per beneficiare di detti finanziamenti. Questi piani, poi, devono intervenire nei sei settori delineati all'art. 3 del regolamento 241/2021, tra i quali trovano riferimento, ad esempio, la transizione verde e quella digitale. Tra gli elementi interessanti del presente regolamento, si sottolinea come non si limiti alla sola determinazione del settore di investimento in cui intervenire, ma determini anche soglie minime di investimento da raggiungere, come, a titolo di esempio, quelle del 37% e del 20% con riguardo rispettivamente alla transizione verde e digitale. Infine, il rispetto di questi parametri è assicurato dalla Commissione europea, la quale monitora la performance degli Stati membri durante la complessiva attuazione dei *target* iscritti nei rispettivi piani di rilancio.

Sulla scorta di questa premessa, preme fare qualche breve considerazione. In primo luogo, tramite questa nuova condizionalità finanziaria non si mira più a una rigida applicazione di tassi di contenimento di debito e spesa pubblica, come si è verificato nel caso del MES. In altri termini, con l'avvento della condizionalità del NGEU, non è più questione del “se e quanto” lo Stato membro spende, ma piuttosto “come” spende. Questa circostanza implica una nuova tipologia di responsabilità finanziaria in capo agli Stati. Nello specifico, oltre alla responsabilità dello Stato membro circa il «*rispetto di una politica di bilancio virtuosa*»²⁰, si pone anche una responsabilità nell'impiego virtuoso dei fondi erogati. In questa prospettiva, le autorità nazionali sono, dunque, tenute a realizzare una spesa pubblica di qualità, defi-

²⁰ Corte Di Giustizia, Sentenza della Corte del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., par. 135.

nibile in questa sede come la spesa capace di produrre una crescita economica longeva.

Inoltre, il discorso di tipo qualitativo della finanza pubblica parrebbe porsi anche in termini intergenerazionali²¹. Difatti, mirando a una spesa pubblica di qualità, il dispositivo di resilienza finanzia gli investimenti in infrastrutture strategiche, capitale umano e ambiente. Trattandosi, dunque, di misure strutturali di lungo termine, esse si pongono a beneficio delle prossime generazioni, le stesse sulle quali ricade l'onere di ripagare gli ingenti volumi di debito pubblico contratti durante la crisi. Un esempio virtuoso in questo senso è il Green deal, in quanto dai risultati degli investimenti nel capitale ambientale potranno trarne beneficio le prossime generazioni. Inoltre, a testimonianza del rinvigorirsi della solidarietà intergenerazionale, si pongono talune conclusioni degli avvocati generali della Corte di giustizia. Per esempio, l'Avvocato generale Campos-Sánchez-Bordona, nelle sue conclusioni fornite in una causa relativa al settore dell'energia²², ha esplicitamente qualificato la solidarietà intergenerazionale quale obiettivo materialmente costituzionale. Alla luce di ciò, è possibile sostenere che la solidarietà tra le generazioni ad oggi esplica un ruolo non di secondo ordine²³. D'altra parte, non bisogna dimenticare che il piano di rilancio è intitolato proprio *Next generation EU*, cioè la prossima generazione europea.

In definitiva, la condizionalità NGEU ha, da un lato, rinvigorito la solidarietà interstatale e, dall'altro, ha introdotto la solidarietà intergenerazionale in ambito economico.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

In conclusione, la responsabilità del *modus* di spendere, anche in chiave intergenerazionale, attesta un'evoluzione del ruolo della solidarietà. In termini giuridici, questo si è concretizzato in una generale

²¹ Per una più ampia analisi della solidarietà intergenerazionale, cfr. CROCI 2023.

²² Conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, 18 marzo 2021, *Repubblica federale tedesca c. Repubblica di Polonia*, causa C-848/19P, ECLI: ECLI:EU:C:2021:598. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0848_RES&qid=1732183385712 (ultima consultazione 20 novembre 2024).

²³ In tal senso, si veda CROCI 2023.

inflessione del paradigma della condizionalità. Non essendo più un ostacolo giuridico, si potrebbe riformulare l'espressione "*solidarietà condizionata*", sopra citata, di Jean Victor Louis in "*condizionalità vettore di solidarietà*". Difatti, non essendo più strumentale all'austerità, la condizionalità è oggi rivitalizzata e orientata verso il perseguimento di nuovi obiettivi, tra cui le varie accezioni della solidarietà.

BIBLIOGRAFIA

AMTENBRINK – HERRMANN 2021

FABIAN AMTENBRINK – CHRISTOPH HERRMANN, *The EU law of Economic and Monetary Union*, Oxford University press, Oxford, 2021.

CECILI – CHIAPPETTA – VOSA 2021

MARCO CECILI – ANDREA CHIAPPETTA – GIULIANO VOSA (a cura di), *Oltre le crisi, l'Unione europea al bivio: Next generation EU e MES gli strumenti per uscirne?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

CLERC 2012

OLIVIER CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012.

CROCI 2020

FILIPPO CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

CROCI 2023

FILIPPO CROCI, "Next Generation EU e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione europea: quali rapporti?", *Il diritto dell'Unione europea*, 2023, n. 1.

DE WITTE 2021

BRUNO DE WITTE, "The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift", *Common Market Law Review*, 2021, n. 3.

DERMINE 2023

PAUL DERMINE, *Le plan de relance Next Generation EU de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2023.

FABBRINI 2022

FEDERICO FABBRINI, "The legal architecture of the Economic responses to COVID-19: EMU during beyond the pandemic", *Journal of Common Market Studies*, 2022, n. 1.

LOUIS 2011

JEAN VICTOR LOUIS, "Les réponses à la crise", *Cahiers droit européen*, 2011, n. 2.

LOUIS 2011

JEAN VICTOR LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne*, Dalloz, Parigi, 2011.

MARTUCCI 2015

FRANCESCO MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Larcier, Parigi, 2015.

MARTUCCI 2020

FRANCESCO MARTUCCI, "Ce n'est pas de la dette, c'est de l'investissement: des coronabonds aux obligations du plan de relance", *Revue des affaires européennes*, 2020, n. 2.

MCDONNEL 2014

ALISON MCDONNEL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where do principles fit in?*, in L.S. ROSSI – F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon, Amending or coping with the existing Treaties?*, Springer, Cham, 2014.

06

DICEMBRE 2024



COME AFFRONTARE LE CRISI MIGRATORIE FUTURE? VALUTAZIONI PRELIMINARI SUL REGOLAMENTO CRISI E FORZA MAGGIORE TRA FLESSIBILITÀ E CERTEZZA DEL DIRITTO

GIULIA COLAVECCHIO

Abstract: This paper provides an analysis of Regulation (EU) 2024/1359, a new legal instrument designed to address situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum within the European Union. The Regulation establishes procedures for determining the existence of an emergency, outlines potential responses including solidarity measures and exemptions from standard rules, and sets out monitoring and coordination mechanisms. This paper examines the key provisions of the Regulation, focusing on its scope of application, the definitions of “crisis” and “force majeure”, and the activation process. It highlights the significant deviations from the European Commission’s initial proposal and critically assesses the potential ambiguities and discretionary aspects of the Regulation. Furthermore, the analysis explores potential future challenges and limitations that may arise in the practical application of this new legal framework.

Keywords: Crisis; Force majeure; Migration law; European Union law.

INTRODUZIONE

In seguito all’adozione delle riforme previste nel nuovo Patto europeo sulla migrazione e l’asilo proposto dalla Commissione europea nel 2020¹, l’Unione dispone di uno strumento specifico di diritto derivato per affrontare eventuali situazioni emergenziali legate al fenomeno migratorio. Il regolamento (UE) 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo è stato adottato il 14 maggio 2024 e si applicherà a partire dal 1° luglio 2026.

¹ Il pacchetto approvato è composto da dieci fascicoli legislativi, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea il 22 maggio 2024. Per un primo commento di insieme si veda NASCIBENE 2024.

Tale atto stabilisce la procedura idonea a determinare se uno Stato membro stia fronteggiando una situazione di emergenza, definisce le possibili risposte da attivare, tra cui delle misure di solidarietà e delle deroghe alle norme ordinarie applicabili, nonché i meccanismi di monitoraggio e di coordinamento.

Il testo dell'atto approvato si discosta notevolmente dall'iniziale proposta legislativa della Commissione europea². Nel frattempo, difatti, sono intervenuti forti cambiamenti nella comunità internazionale, a seguito della pandemia da COVID-19, dell'uso delle migrazioni a fini politici da parte della Bielorussia e dell'aggressione russa all'Ucraina³. A quest'ultima è, come noto, conseguita una tempestiva attivazione della direttiva sulla protezione temporanea⁴ per accogliere gli sfollati ucraini nel territorio dell'Unione (DI COMITE 2022; DI FILIPPO – ACOSTA SÁNCHEZ 2022). La direttiva sulla protezione temporanea non era mai stata attivata in precedenza e nella versione iniziale della proposta di regolamento della Commissione ne era prevista l'abrogazione (PISTOIA 2022).

LO SCOPO DEL REGOLAMENTO E LA SUA APPLICAZIONE TRA CRISI, STRUMENTALIZZAZIONE E FORZA MAGGIORE

Il regolamento 2024/1359 ha come scopo quello di affrontare situazioni di crisi (tra cui la strumentalizzazione) e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo che possano verificarsi in uno o più Stati

² Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM/2020/613 def. del 23 settembre 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&qid=1731577703124> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

³ Al netto dei cambiamenti imprevedibili degli ultimi anni, il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo conteneva comunque ben pochi elementi innovativi. Vedi in tal senso BORRACCETTI 2020; FAVILLI 2020.

⁴ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in *GU L* 212 del 7 agosto 2001, pp. 12-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&qid=1731577993631> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

membri dell'Unione europea, attraverso l'adozione di misure temporanee che soddisfino i requisiti di proporzionalità e di necessità. Le risposte adottate ai sensi di tale regolamento sono misure non standardizzate, ma che presentano un certo grado di flessibilità, applicandosi su richiesta dello Stato membro investito dalla situazione eccezionale e in modo strettamente connesso alle esigenze specifiche emerse.

Focalizzandoci sull'ambito di applicazione, il regolamento si applica quindi alle "crisi" e "alla forza maggiore", ma le crisi sono ripartite in due situazioni distinte: le crisi provocate da "arrivi di massa" (a cui ci riferiremo utilizzando il termine crisi) e la "strumentalizzazione".

Le definizioni di tali fattispecie sono tutte contenute nel regolamento anche se in alcuni elementi possono apparire piuttosto vaghe lasciando alla Commissione un ampio margine discrezionale nella decisione di esecuzione che ne accerta la sussistenza.

La prima di queste fattispecie è la crisi nella cui definizione l'art. 1, par. 4, lett. a) del regolamento 2024/1359 utilizza tre criteri chiave. *In primis* la situazione deve essere caratterizzata da eccezionalità e comportare arrivi su larga scala di cittadini di Paesi terzi o apolidi che entrano in uno Stato membro via terra, aria o mare. In secondo luogo, questi arrivi devono rendere inefficaci i sistemi ben preparati di asilo, di accoglienza, inclusi i servizi di protezione dei minori, o di rimpatrio dello Stato membro. Per questa valutazione si utilizzano quali indicatori dei fattori facilmente determinabili quali la popolazione, il PIL e le dimensioni del territorio. Il terzo criterio, solo eventuale, è rappresentato dall'effetto che tale sovraccarico disfunzionale del sistema di asilo di uno Stato membro potrebbe (e non deve) avere sul sistema europeo comune di asilo, causando gravi ripercussioni a livello di Unione.

Rispetto alla proposta iniziale, si registra positivamente l'eliminazione di ogni riferimento a "un rischio imminente"⁵ di crisi, non estendendo quindi la possibilità di adozione di misure derogatorie nel caso in cui la situazione eccezionale non sia attuale, migliorando l'atto anche dal punto di vista della certezza del diritto e del bilanciamento con i diritti fondamentali delle persone richiedenti protezione internazionale.

Il secondo ambito di applicazione del regolamento è la "strumentalizzazione" che, seppur considerata una situazione di crisi, viene definita separatamente nell'art. 1, par. 4, lett. b) e delineata attraverso la combinazione di un elemento oggettivo e un elemento sogget-

⁵ COM/2020/613 final, cit., art. 1, par. 2, lett. b.

tivo. L'elemento oggettivo è costituito dalla circostanza in cui “un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi”, mentre l'elemento soggettivo risiede nell'intenzione di provocare una destabilizzazione dell'Unione nel suo complesso o di uno Stato membro. Viene poi in rilievo la portata delle azioni realizzate dallo Stato ostile che devono essere tali da minare le funzioni essenziali di uno Stato membro, tra cui la capacità di mantenere l'ordine pubblico e salvaguardare la sicurezza nazionale.

La strumentalizzazione dei migranti non era presente nella proposta di regolamento iniziale della Commissione. Il tema diventa parte dell'agenda dell'Unione nel 2021, quando la Bielorussia utilizza la pressione migratoria verso la Lituania, la Lettonia e la Polonia come strumento per rispondere alle sanzioni imposte dall'Unione contro il regime di Minsk. Per affrontare questa minaccia “ibrida” (GKLIATI 2023) la Commissione aveva, tra l'altro, presentato una proposta di regolamento specifica sulla strumentalizzazione dei migranti⁶ criticata in dottrina per le ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone migranti considerate un'arma da cui difendersi (DI PASCALE 2022 – MARINAI 2022). Da tale criticità non è esente il regolamento crisi e forza maggiore, che inserisce la strumentalizzazione dei migranti nel quadro giuridico vigente nell'Unione quale esplicita ragione per derogare ai regimi ordinari.

L'ultima fattispecie considerata è la forza maggiore, nozione impiegata in maniera inedita nel diritto dell'Unione nel contesto delle migrazioni e dell'asilo (FRATEA 2021). La forza maggiore è definita come una circostanza anormale e imprevedibile al di fuori del controllo di uno Stato membro, i cui effetti risultano inevitabili nonostante l'esercizio di tutta la dovuta diligenza. Le conseguenze occorse devono essere tali da impedire allo Stato in questione di adempiere agli obblighi previsti dal regolamento 2024/1351, sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁷, e

⁶ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, COM/2021/890 def. del 14 dicembre 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890&qid=1731578344219> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁷ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, in *GU L* 2024/1351 del 22 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351&qid=1731580265409 (ultima consultazione 14 novembre 2024).

dal regolamento 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione⁸. Alla forza maggiore si possono ricondurre, a titolo esemplificativo, le pandemie e le catastrofi naturali⁹. Tale nozione, in assenza di riferimenti pratici o indicatori applicabili contenuti nella norma, si può tuttavia prestare a una interpretazione molto flessibile.

LA GOVERNANCE DELL'EMERGENZA NEL REGOLAMENTO CRISI E FORZA MAGGIORE

Uno degli obiettivi del regolamento 2024/1359 consiste nell'accelerare la risposta dell'Unione nel caso in cui si verifichi una situazione emergenziale e nel renderne chiara la *governance*. Il processo di attivazione del regolamento crisi e forza maggiore prevede una procedura articolata in tre fasi e con tempistiche chiaramente scandite.

La procedura è avviata con una richiesta motivata indirizzata alla Commissione dallo Stato membro che ritiene di trovarsi in una situazione di crisi o di forza maggiore. Tale richiesta deve contenere una descrizione della situazione e di come questa abbia inciso sul sistema di asilo e di accoglienza rendendolo non funzionale, nonché le misure di solidarietà e le deroghe ai regimi ordinari che si chiedono di attivare.

La seconda fase prevede una decisione della Commissione, in consultazione con lo Stato richiedente e con le agenzie dell'Unione europea e le organizzazioni internazionali rilevanti. Dalla ricezione della richiesta, la Commissione ha fino a due settimane di tempo per effettuare una valutazione ed eventualmente adottare una decisione di esecuzione che stabilisca se tale Stato membro si trovi effettivamente in una situazione di crisi o di forza maggiore. Nell'effettuare tale valutazione la Commissione, oltre alle informazioni fornite dallo Stato membro, è tenuta a utilizzare una serie di report e di indicatori quantitativi e qualitativi, tra cui quelli contenuti all'art. 9 del regolamento 2024/1351. Un distinguo, a discapito della certezza di reazione che si intendeva realizzare, va fatto per le situazioni di strumentalizzazione. Difatti, nel

⁸ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in GU L 2024/1348 del 22 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348&qid=1731580979373 (ultima consultazione 14 novembre 2024).

⁹ Regolamento (UE) 2024/1359, cit., cons. 20.

verificare l'esistenza di tale fattispecie la Commissione deve prendere in considerazione una serie di elementi ulteriori, che rendono la decisione prettamente politica, e pertanto assolutamente discrezionale; in particolare per ciò che attiene l'accertamento dell'esistenza di un paese terzo o di un attore non statale ostile che stia intenzionalmente favorendo i flussi migratori verso l'Unione europea con l'obiettivo di produrre una destabilizzazione dell'intera Unione o dello Stato membro in questione.

Nella terza e ultima fase del processo decisionale, poiché l'attore principale è il Consiglio, tutto è ricondotto a una dimensione intergovernativa. Il Consiglio ha due settimane di tempo per dare seguito o meno alla proposta di decisione di esecuzione presentata dalla Commissione. La decisione del Consiglio stabilisce la combinazione specifica di deroghe che lo Stato membro può applicare e il "piano per la risposta di solidarietà", ovvero le misure di solidarietà di cui può beneficiare, fermo restando la componente di discrezionalità in capo agli altri Stati membri circa il modo in cui contribuire alla ripartizione degli oneri. In caso di strumentalizzazione, il Consiglio identifica i cittadini di paesi terzi oggetto di tale "strumentalizzazione". Inoltre, all'atto dell'approvazione della decisione di esecuzione del Consiglio, la Commissione può adottare una raccomandazione che esorta lo Stato membro ad applicare la procedura accelerata per l'esame delle domande di protezione internazionale verosimilmente fondate rispetto a determinate nazionalità, o a gruppi specifici di richiedenti.

A garanzia dell'eccezionalità dei provvedimenti adottati e della certezza del diritto, lo Stato membro ha un obbligo di informazione, nei confronti dei richiedenti che possono esserne interessati, circa le misure in vigore. Inoltre, l'applicazione della decisione del Consiglio deve essere costantemente monitorata dalla Commissione e avere comunque una durata temporalmente limitata.

L'applicazione della decisione di esecuzione del Consiglio, difatti, non può superare la durata effettiva della situazione di crisi, di strumentalizzazione o di forza maggiore, o comunque la durata massima di 12 mesi. Non è tuttavia chiaro quanto tempo dopo lo Stato membro possa presentare una nuova richiesta motivata per sollecitare un'altra decisione del Consiglio (PEERS 2024).

GLI STRUMENTI DEROGATORI E LA SOLIDARIETÀ RAFFORZATA: UNA RISPOSTA FLESSIBILE

Il regolamento “crisi e forza maggiore” prevede un ampio *range* di deroghe ai regolamenti sulla gestione dell’asilo e della migrazione e sulle procedure, e specifica come tali misure debbano soddisfare i requisiti di necessità e proporzionalità, tutelare i diritti dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale, così come garantiti dal diritto dell’Unione europea e dal diritto internazionale, e non pregiudicare il nucleo essenziale dei principi e delle garanzie stabiliti da tali atti legislativi nel momento in cui vi si deroga¹⁰.

Tali deroghe hanno un carattere discrezionale; difatti, come ricordato, è lo Stato membro interessato dalla situazione emergenziale che può elaborare il proprio piano derogatorio – attingendo agli strumenti previsti e nei limiti stabiliti – e sottoporlo all’autorizzazione della Commissione e del Consiglio.

La prima deroga, applicabile sia in caso di crisi che di forza maggiore, consiste nella possibilità di un prolungamento della durata massima della procedura di frontiera di esame della domanda di protezione di 6 settimane, che si aggiungono alle 12 settimane dalla registrazione previste dal nuovo regolamento procedure¹¹.

La procedura di asilo alla frontiera è considerata, con una finzione giuridica, una procedura di non-ingresso, che si svolge senza autorizzare nelle more l’ingresso del richiedente nel territorio dello Stato membro, con le ripercussioni che questo comporta sui diritti dei richiedenti, incluso il rispetto della libertà personale (SODERSTROM 2022).

Lo Stato può essere inoltre autorizzato a derogare ai termini di scadenza per la registrazione delle domande di protezione internazionale dai 5 giorni previsti dalle procedure ordinarie fino a un massimo di 4 settimane. A livello procedurale, gli Stati membri possono applicare la deroga provvisoriamente per 10 giorni, prima di

¹⁰ Art. 1, par. 2 e cons. 8 del Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, in GU L 2024/1359 del 22 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359&qid=1731581312566 (ultima consultazione 14 novembre 2024).

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1348, cit., art. 51, par. 2.

ricevere l'autorizzazione del Consiglio, rendendola di fatto una misura potenzialmente immediata, ma anche totalmente discrezionale.

Tra le deroghe è anche previsto che lo Stato membro che si trovi in una situazione di crisi o di forza maggiore – a esclusione quindi della strumentalizzazione – possa chiedere di essere esentato dall'obbligo di applicazione della procedura di analisi accelerata della richiesta di protezione internazionale ai richiedenti provenienti da paesi terzi rispetto ai quali si registra un basso tasso di riconoscimento, riducendo quindi le procedure alla frontiera. Per converso, limitatamente alle situazioni di crisi, lo Stato membro, può richiedere la riduzione della soglia della regola del basso tasso di riconoscimento; una misura di effetto opposto che comporterebbe l'aumento delle procedure di riconoscimento alla frontiera. Tale aumento può essere ancora maggiore durante una crisi collegata alla strumentalizzazione dei migranti, in risposta alla quale la procedura di frontiera può essere applicata per esaminare la quasi totalità delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi o da apolidi che siano stati considerati "oggetto di strumentalizzazione". Inoltre, in caso di crisi legata agli "arrivi di massa" o di forza maggiore, lo Stato membro può usufruire di un certo grado di flessibilità ritardando una serie di scadenze previste nel sistema di gestione dell'asilo e della migrazione, nonché di una dilazione nei trasferimenti verso lo Stato membro che affronta la situazione emergenziale. Infine, limitatamente a una situazione straordinaria di arrivi in massa – esclusi i casi di strumentalizzazione – il regolamento prevede una disposizione derogatoria che consente di esonerare uno Stato membro da determinati obblighi di ripresa in carico dei richiedenti asilo contenuti nel regolamento 2024/1351.

Le misure di solidarietà e di compensazione previste dal regolamento 2024/1359 per affrontare le situazioni di crisi sono prevalentemente collegate alle previsioni del regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Tali misure di solidarietà sono riconducibili a tre tipologie: ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale (con una precedenza accordata alle persone vulnerabili); contributi economici destinati a finanziare azioni pertinenti per affrontare la situazione di crisi nello Stato membro interessato o in paesi terzi; misure di solidarietà alternative. Gli Stati membri possono discrezionalmente decidere quali tipologie di misure di solidarietà attuare. Tuttavia, qualora gli impegni di ricollocazione assunti dagli Stati membri nel quadro della riserva annuale di solidarietà fossero inferiori alle necessità di ricollocazioni individuate nella decisione esecutiva del Con-

siglio, il regolamento prevede una serie di norme sulle compensazioni di competenza.

Il regolamento dispone anche dei compiti aggiuntivi per il Coordinatore UE della solidarietà¹², in particolare un ruolo di sostegno alle attività di ricollocazione dallo Stato membro interessato dalla situazione di crisi allo Stato membro contributore. A questa attività si aggiunge un compito di messa in rete, attraverso la condivisione di *best practice* e un'attività di monitoraggio relativa all'attuazione e al funzionamento del meccanismo di ricollocazione, che si aggiunge a quella più generale affidata prevalentemente alla Commissione.

OSSERVAZIONE CONCLUSIVE

La gestione delle emergenze attraverso un sistema di eccezioni alla regolamentazione ordinaria non è una novità nell'ambito del diritto europeo delle migrazioni. Difatti, l'Unione disponeva già di strumenti emergenziali, che restano immutati dopo la riforma. In particolare, la direttiva sulla protezione temporanea e il potere emergenziale che consente al Consiglio di adottare misure temporanee *ex art.* 78, par. 3, del TFUE per “affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi”.

Inserendosi in questo contesto, il regolamento 2024/1359, come sintetizzato nel cons. 5, si pone l'obiettivo di “migliorare la preparazione e la resilienza dell'Unione nella gestione delle situazioni di crisi e agevolare il coordinamento operativo”. Si potrebbe dire quindi che lo scopo sia quello di accelerare la risposta dell'Unione nel caso in cui si verifichi una situazione emergenziale, renderla flessibile ed esplicitarne chiaramente la *governance*. Effettivamente, una novità da accogliere con favore è proprio rappresentata dalle tempistiche chiaramente scandite del processo decisionale.

Tuttavia, con uno sguardo anche superficiale al recente passato, se è vero che durante quella che è stata percepita come la “crisi migratoria” del 2015-2016 gli strumenti emergenziali erano stati attivati lentamente e con difficoltà nell'esecuzione, a seguito dell'aggressione russa in Ucraina la decisione di attivazione della direttiva sulla protezione temporanea è stata quasi immediata. Questo pone in evidenza

¹² Istituito dal Regolamento 2024/1351, cit., artt. 15 e 60.

che il fattore chiave è la volontà politica e non necessariamente gli strumenti giuridici disponibili.

Invero, non è al momento possibile valutare la portata e l'impatto del regolamento in assenza di alcuna prassi applicativa; cionondimeno alcuni profili appaiono di incerta interpretazione a partire dall'assenza di parametri chiari per stabilire l'esistenza di una situazione di strumentalizzazione. Inoltre, nonostante le garanzie formali contenute nel regolamento, il sistema derogatorio previsto è potenzialmente suscettibile di influire sugli *standard* di protezione internazionale, o addirittura di creare un ostacolo effettivo all'accesso alla protezione.

Ponendo, invece, l'accento sui meccanismi di solidarietà, si osserva che essi sono relegati a un ruolo piuttosto marginale¹³ e non sembrano garantire un'equa ripartizione della responsabilità, né tantomeno un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri in situazioni di crisi. È certamente positivo che gli Stati membri, in circostanze eccezionali, possano richiedere maggiori contributi di solidarietà; tuttavia, l'efficacia di tali contributi dipenderà da quali misure saranno decise dalla Commissione e dal Consiglio e dalla volontà degli Stati membri di darne attuazione. Trova, inoltre, conferma l'approccio stato-centrico dell'Unione al tema della solidarietà nei settori dell'asilo e della migrazione, focalizzato sulle esigenze degli Stati membri e solo marginalmente su quelle dei richiedenti protezione internazionale.

Resta controversa anche la flessibilità delle misure adottabili che, se da un lato garantisce la possibilità di gestire in maniera differenziata situazioni diverse, paradossalmente, potrebbe portare anche a una gestione diversa, se non opposta, di situazione analoghe, con ripercussioni sulla certezza del diritto.

¹³ La carenza di strumenti realmente imperniati sul principio di solidarietà non è limitata al regolamento oggetto di questo contributo, ma si riscontra in generale nell'architettura del nuovo Patto europeo sulle migrazioni e l'asilo. Vedi MARIN-PISTOIA 2021; MORGESE 2020.

BIBLIOGRAFIA

BORRACCETTI 2020

MARCO BORRACCETTI, “Il Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo e la sua (solo) annunciata discontinuità”, *Diritticomparati.it*, 5 novembre 2020, pp. 1-5. <https://www.diritticomparati.it/il-patto-europeo-sullimmigrazione-e-lasi-lo-e-la-sua-solo-annunciata-discontinuita/?print-posts=pdf> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

DI COMITE 2022

VALERIA DI COMITE, “La protezione temporanea accordata dall’Unione europea alle persone in fuga dall’Ucraina: aspetti positivi ed elementi critici della decisione (UE) 2022/382”, *La Comunità Internazionale*, 2022, pp. 493-503.

DI FILIPPO – ACOSTA SÁNCHEZ 2022

MARCELLO DI FILIPPO – MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, “La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive”, *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 926-956.

DI PASCALE 2022

ALESSIA DI PASCALE, “I migranti come “arma” tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali: riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell’UE”, *Eurojus*, 2022, pp. 269-290.

FAVILLI 2020

CHIARA FAVILLI, “Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico”, *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo-c-e-qualcosa-di-nuovo-anzi-d-antico> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

FRATEA 2021

CATERINA FRATEA, “La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea”, *I Post di AISDUE*, 2021, pp. 165-183. <http://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/02/Post-Caterina-Fratea-Focus.pdf> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

GKLIATI 2023

MARIANA GKLIATI, “Let’s Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisa-

tion as the Evolution of Securitisation in Migration Management”, *European Papers*, 2023, pp. 561-578.

MARINAI 2022

SIMONE MARINAI, “L’Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?”, in A. BUFALINI *et alii.* (a cura di), *Annuario ADiM 2021. Raccolta di scritti di diritto dell’immigrazione*, Editoriale Scientica, Napoli, 2022, pp. 32-41.

MARIN – PISTOIA 2021

LUISA MARIN – EMANUELA PISTOIA, “Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the pact on migration and asylum?”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2021, pp. 167-193. <https://www.fsjeurostudies.eu/2021,-n.-2-.html> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

MORGESE 2020

GIUSEPPE MORGESE, “La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, *I Post di AISDUE II*, 2020, 23 ottobre 2020, pp. 16-28. <http://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2020/10/GiuseppeMorgese-FocusMigrazione.pdf> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

NASCIMBENE 2024

BRUNO NASCIMBENE, “Editoriale”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2024.

PEERS 2024

STEVE PEERS, “The new EU asylum laws: taking rights half-seriously”, *Yearbook of European Law*, 2024, pp. 1-71.

PISTOIA 2022

EMANUELA PISTOIA, “Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. L’accoglienza degli sfollati dall’Ucraina come cartina tornasole della proposta di trasformazione”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2022, pp. 101-123. <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2.2022.5.PISTOIA.pdf> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

SODERSTROM 2022

KELLY SODERSTROM, “An analysis of the fiction of non-entry as appears in the Screening Regulation”, *ECRE commentary*, settembre 2022. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf> (ultima consultazione 14 novembre 2024).

IDEE E STRATEGIE PER STIMOLARE I GIOVANI ALLA CONOSCENZA E ALLE COMPETENZE: IL RUOLO DEI CDE

ASSUNTA ARTE — MARIA ADELAIDE RANCHINO

Abstract: This article describes the collaborative efforts of the ECDs located at the Central Library “G. Marconi” of Consiglio Nazionale delle Ricerche-CNR in Rome and at the CNR Library in Potenza, along with the respective European documentation centers, to promote the activities of the Third Mission. The paper examines how they took advantage of the 2023 European year of skills to promote lifelong learning, a pillar of academic and research libraries.

Keywords: European documentation centres; EDC; Third mission activities; European year of skills.

DALL'ISTRUZIONE ALL'ETÀ ADULTA: PERCHÉ L'ANNO EUROPEO DELLE COMPETENZE?

«È il momento di mostrare ai giovani che possiamo costruire un continente in cui ognuno può essere ciò che è, amare chi desidera e cercare di realizzare le sue ambizioni. Un continente riconciliato con la natura e che funga da guida nel settore delle nuove tecnologie. Un continente unito nella libertà e nella pace. Ancora una volta, per l'Europa è giunta l'ora di farsi trovare pronta all'appuntamento con la Storia». Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea (Discorso sullo stato dell'Unione 13 settembre 2023).

Il 2023 è stato designato come l'Anno europeo delle competenze¹ dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione², un'occasione importante per concentrarsi sullo sviluppo delle competenze e valorizzare il potenziale umano nell'Unione europea. In un mondo in costante cambiamento, dove l'innovazione tecnologica e la globalizzazione stanno ridefinendo il panorama lavorativo, l'investimento

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_it (ultima consultazione 15 novembre 2024).

² VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2022* https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it (ultima consultazione 15 novembre 2024).

nelle competenze diventa essenziale per garantire la crescita economica, la coesione sociale e l'adattabilità dei cittadini europei. L'Anno europeo delle competenze 2023 ha avuto come obiettivo principale quello di affrontare le sfide legate alla digitalizzazione, all'automazione e alla transizione verde, fornendo agli individui le competenze necessarie per prosperare in questi nuovi contesti. Le competenze trasversali come la creatività, la comunicazione, il *problem solving* e l'intelligenza emotiva diventano sempre più rilevanti, accanto alle competenze tecniche. L'intento è stato quello di garantire che nessuno sia lasciato indietro e che tutti abbiano accesso alle opportunità di apprendimento e sviluppo. In questo contesto le biblioteche di ricerca da tempo sono state chiamate a essere non più soltanto luoghi a supporto della rete scientifica, o semplici depositi di materiale bibliografico, ma sono diventate luoghi di incontro, partecipazione e coinvolgimento attivo della comunità. Si sperimenta, insieme ai CDE il coinvolgimento del pubblico attraverso programmi culturali, eventi tematici in particolare sull'Europa, e si progettano corsi per formare studenti e cittadini sulle questioni europee con finalità informative ed educative facendo la differenza sui contesti locali. Questo slancio alla partecipazione e al coinvolgimento ha dimostrato come le biblioteche possano essere un motore di cambiamento sociale, di promozione del dialogo e dell'inclusione.

Attualmente l'Europa è chiamata ad affrontare una serie di sfide:

- la transizione verde e quella digitale stanno ridefinendo il nostro modo di vivere, lavorare e interagire e richiedono l'acquisizione di nuove competenze per sfruttare appieno le potenzialità che comportano;
- i cambiamenti demografici impongono all'Europa di attingere a tutti i talenti e alla molteplicità di risorse di cui dispone, generando al contempo opportunità di lavoro nelle economie d'argento e dell'assistenza;
- con la pandemia di COVID-19 il telelavoro e l'apprendimento a distanza sono diventati una realtà per milioni di cittadini europei, mettendo allo scoperto i limiti dell'attuale livello di preparazione digitale. Per molti la pandemia ha inoltre avuto un impatto negativo sulle opportunità di lavoro;
- troppe persone non riescono a trovare un impiego perché non dispongono delle giuste competenze o svolgono mansioni che non corrispondono ai loro talenti; allo stesso tempo, il 40% dei datori di lavoro non riescono a trovare persone con le competenze richieste per far fronte alle loro esigenze, mentre sono troppo poche

quelle che dispongono delle capacità e del sostegno necessari per poter realisticamente avviare un'attività in proprio;

- una percentuale troppo elevata di cittadini europei - uno su cinque - ha difficoltà a leggere e scrivere e ancora più persone hanno scarse competenze matematiche e digitali;
- mentre tutti dovrebbero avere la possibilità di aggiornare regolarmente le proprie competenze, solo 4 adulti su 10 seguono corsi di formazione.

Durante tutto l'anno 2023, fino a maggio 2024, sono state organizzate numerose attività a livello europeo, nazionale e locale per coinvolgere cittadini, imprese, istituti educativi e organizzazioni della società civile. Le campagne di sensibilizzazione hanno promosso l'importanza delle competenze per l'occupazione, la crescita personale e la partecipazione attiva nella società. Sono state anche sviluppate piattaforme online e strumenti digitali per rendere l'apprendimento più accessibile e coinvolgente, ad esempio attraverso corsi online gratuiti, risorse educative e strumenti di autovalutazione delle competenze. Le iniziative che miravano a coinvolgere tutti i gruppi di età, con un'enfasi particolare sulla riduzione delle disuguaglianze e sull'inclusione sociale hanno raggiunto a pieno il loro intento. Sono stati incentivati partenariati tra il settore pubblico e privato per garantire che le competenze richieste dal mercato del lavoro fossero in linea con l'offerta formativa e garantire opportunità di stage e apprendistato per i giovani. I risultati dell'Anno europeo delle competenze sono riportati nel sito ufficiale della Commissione europea dove è possibile consultare dati e statistiche³.



Fig. 1 — Anno europeo delle competenze in cifre.

³ I dati e le statistiche sull'Anno europeo delle competenze sono raggiungibili al seguente link: https://year-of-skills.europa.eu/about/results-european-year-skills_en (ultima consultazione 15 novembre 2024).

COMPETENZE PER L'OCCUPAZIONE IN UN'ECONOMIA VERDE E DIGITALE

Margaritis Schinas, vicepresidente per la Promozione dello stile di vita europeo nella Commissione von der Leyen I, ha dichiarato: *«Per questa crisi senza precedenti è necessaria una risposta senza precedenti, che serva allo scopo oggi e per molti anni a venire. La Commissione europea invita oggi gli Stati membri dell'UE a investire nelle competenze. I finanziamenti dell'UE nell'ordine di miliardi di euro, previsti dal piano per la ripresa europea e dal futuro bilancio a lungo termine dell'UE, offrono un'opportunità unica di agire in tal senso. È infatti risaputo che sono proprio le competenze a far prosperare le persone e le economie. Ora è giunto il momento di unire le forze e far partire una rivoluzione delle competenze che non lasci indietro nessuno»*⁴. Le transizioni verde e digitale, di pari passo con le tendenze demografiche, stanno trasformando il nostro modo di vivere, lavorare e interagire. La pandemia di COVID-19 ha accelerato queste transizioni e posto molte persone in Europa di fronte a nuove sfide professionali. Sulla scia della crisi, molti europei dovranno riconvertirsi professionalmente o perfezionare le competenze di cui già dispongono per adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro.

L'obiettivo dell'agenda per le competenze è migliorare la pertinenza delle competenze nell'UE per rafforzare la competitività sostenibile, garantire l'equità sociale e sviluppare la nostra resilienza.

L'UE ha identificato diverse professioni che si prevede avranno un ruolo significativo nel futuro del lavoro. Queste professioni emergenti sono state selezionate in base alle tendenze attuali e previste nei settori dell'innovazione tecnologica, della transizione verde e della demografia in evoluzione. Di seguito sono elencate alcune delle professioni che secondo l'Unione europea, rappresentano solo una piccola parte delle molteplici opportunità che il futuro del lavoro offrirà:

- esperti di dati e analisti: con l'aumento esponenziale dei dati generati dalle attività online e dai dispositivi connessi, saranno essenziali per estrarre informazioni significative da queste masse di dati e tradurle in intuizioni utili per le imprese e le organizzazioni;
- sviluppatori di intelligenza artificiale e di apprendimento automatico: con lo sviluppo accelerato dell'intelligenza artificiale (IA) e

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicato stampa *L'agenda della Commissione per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, Bruxelles, 1 luglio 2020.

dell'apprendimento automatico, la domanda di queste figure professionali continuerà a crescere. Gli sviluppatori di IA saranno coinvolti nella creazione di algoritmi complessi e nell'adattamento delle soluzioni IA alle esigenze specifiche;

- specialisti della sostenibilità: la transizione verso un'economia sostenibile richiederà la presenza di figure che possano guidare le imprese nel raggiungimento degli obiettivi ambientali e sociali. Questi professionisti saranno coinvolti nella gestione dell'efficienza energetica, nella riduzione delle emissioni di carbonio, nella gestione dei rifiuti e nella promozione di pratiche sostenibili;
- esperti in *cybersecurity*: con la crescente minaccia di attacchi informatici e la diffusione delle tecnologie digitali, saranno sempre più richiesti questi specialisti per proteggere le reti, i sistemi e i dati da intrusioni indesiderate e per contrastare le minacce informatiche in continuo sviluppo;
- professionisti specializzati nella gestione e nell'analisi dei dati sanitari: la digitalizzazione nel settore sanitario apre nuove opportunità di lavoro nella telemedicina, nell'integrazione di tecnologie sanitarie e nella sicurezza dei dati medici;
- esperti di robotica e automazione: l'uso diffuso della robotica in vari settori porterà alla richiesta di queste nuove figure che saranno coinvolte nello sviluppo, nella programmazione e nella manutenzione di robot e sistemi automatizzati.

Per stimolare la competitività, la partecipazione e il talento in Europa, l'UE ha adottato diverse politiche e programmi. Di seguito ne indichiamo solo alcune che sono finalizzate a stimolare la competitività, la partecipazione e il talento in Europa. L'obiettivo principale è promuovere una società europea innovativa, inclusiva e basata sulle competenze. Ecco alcune iniziative chiave:

- Mercato unico: persone, beni, servizi e capitali possono muoversi liberamente. Questo favorisce la competitività, poiché le imprese europee possono operare su un mercato più ampio, promuovendo l'innovazione e la crescita economica.
- Programmi di finanziamento dell'UE: si tratta di finanziamenti e agevolazioni per promuovere la competitività e l'innovazione. Ad esempio, Horizon Europe sostiene la ricerca e l'innovazione, mentre il Fondo sociale europeo (FSE) finanzia programmi per lo sviluppo delle competenze e l'occupazione.
- Politiche per l'istruzione e la formazione: sono promosse per migliorare il sistema educativo e la formazione professionale, al fine

di sviluppare il talento e le competenze degli individui. Programmi come Erasmus+ offrono opportunità di studio, formazione e scambio per gli studenti e i professionisti europei.

- Digitalizzazione e innovazione: Forte è la promozione per la digitalizzazione e l'innovazione come fattori chiave per la competitività. L'Agenda digitale per l'Europa e il programma Digital Europe promuovono la trasformazione digitale e l'adozione delle nuove tecnologie.
- Partenariati pubblico-privato: sono favoriti per stimolare l'innovazione e la competitività. Questi partenariati possono concentrarsi su settori specifici, come l'energia pulita, i trasporti sostenibili o la salute.
- Programmi di mobilità e scambio di persone tra i Paesi membri: questo favorisce la partecipazione, l'interazione culturale e l'acquisizione di nuove competenze.

INFORMAZIONE, FORMAZIONE PERMANENTE E BIBLIOTECHE: TRASFORMAZIONE E CAMBIAMENTI

In Italia, così come negli altri paesi europei, le biblioteche accademiche e di ricerca, sempre ancorate al loro ruolo istituzionale ben definito, sono proiettate a perseguire nuove sfide e sostenere con crescente interesse le attività di terza missione. Anche le biblioteche del CNR al passo con le trasformazioni in atto nella società dell'informazione e del proprio Ente, si sono trovate ormai da alcuni anni a svolgere compiti diversi, pur rimanendo allineate a ruoli e principi che le caratterizzano. La Biblioteca Centrale "G. Marconi" del CNR e la Biblioteca del CNR di Potenza seguendo le diverse linee di azione di alcuni Programmi europei, attraverso una cooperazione reale con altre istituzioni culturali, hanno realizzato diversi eventi in collaborazione con i CDE e intrapreso iniziative di apertura al territorio, formalizzando collaborazioni con istituti scolastici, coinvolgendo direttamente gli studenti e dando vita a una nuova identità di pubblico che rappresenta il futuro della società. La formazione continua rappresenta un punto cardine della terza missione delle biblioteche di ricerca a sostegno della società della conoscenza e molte di loro manifestano un forte impegno nel contribuire al progresso sociale, economico e culturale delle comunità in cui operano. Svolgono un ruolo cruciale nel perseguire questa missione attraverso la fornitura di servizi e risorse che

promuovono l'accesso all'informazione, la formazione e l'aggiornamento professionale.

La formazione continua è uno strumento per estendere il valore della biblioteca al di là della comunità scientifica, coinvolgendo anche la società civile e promuovendo una società della conoscenza inclusiva. Attraverso la formazione, le biblioteche di ricerca possono offrire opportunità di apprendimento e sviluppo a professionisti di altre discipline, ricercatori, studenti, imprenditori e membri della comunità locale.

Si tratta di programmi di alfabetizzazione digitale per il pubblico generale, corsi di aggiornamento per insegnanti e formatori, workshop su temi di attualità, eventi legati alla conoscenza dell'UE, lezioni su competenze di ricerca e gestione dell'informazione, e molto altro ancora. Tale ambito di attività consente alle biblioteche di mettere a disposizione le loro competenze e le loro risorse per aiutare le persone a sviluppare preparazione e approfondire la conoscenza necessaria per affrontare le sfide della società e partecipare al processo decisionale di una società civile e impegnata.

Questo processo include la collaborazione tra biblioteche e istituzioni esterne, organizzazioni non profit, enti governativi e aziende, *partnership* che consentono alle biblioteche di ampliare il loro impatto sociale, raggiungendo un pubblico più ampio e affrontando le esigenze di formazione specifiche delle diverse comunità. Attraverso la promozione dell'accesso all'informazione, l'aggiornamento professionale e l'alfabetizzazione digitale, le biblioteche sostengono la creazione di una società della conoscenza inclusiva, promuovendo lo sviluppo individuale e collettivo.

Democrazia e cittadinanza, sviluppo economico e sociale sono gli ambiti in cui le biblioteche danno il loro contributo. Pensiamo alle opportunità strategiche per incrementare la qualità della vita e le possibilità che i cittadini hanno con l'accesso libero all'informazione di qualità, la divulgazione scientifica e i servizi informativi avanzati che le biblioteche garantiscono con le loro azioni sul territorio.

Con queste premesse possiamo affermare che le biblioteche divengono punti di accesso anche per utenti fuori dal mondo della ricerca, appaiono molto più visibili all'esterno per avvicinarsi sempre più a una comunità ampia in tutti i suoi aspetti.

I CDE nati per facilitare la conversazione tra l'Unione europea e il territorio lavorano a stretto contatto con le Università, i Centri di ricerca e gli Enti in cui sono istituiti e si impegnano con eventi e progetti ad approfondire la conoscenza dell'Europa, i suoi valori e la sua storia. La

conoscenza viene creata attraverso la conversazione principalmente con i giovani ma anche con i cittadini in generale. Fin dalla loro istituzione offrono una selezione di documenti sugli affari europei e incoraggiano il mondo accademico a impegnarsi nel dibattito sul futuro dell'Unione europea. Sono individuati come luoghi dove le conversazioni vengono facilitate dalla presenza di ricercatori, studiosi e professori che promuovono l'istruzione e la ricerca sull'integrazione europea. La Direzione generale per la comunicazione della Commissione europea ha conferito negli ultimi anni ai CDE della rete Europe Direct anche un ruolo sociale rafforzandone responsabilità e aspettative per il raggiungimento degli obiettivi propri della rete stessa. L'apprendimento viene evidenziato in iniziative ampie che sono considerate strumenti essenziali per creare un ambiente informativo ottimale in cui le informazioni sono a completa disposizione del pubblico coinvolto⁵. Di seguito si riportano le tipologie di iniziative organizzate dai CDE nell'ambito delle proprie funzioni educative:

- *Scambi tra studenti*: Favorire gli scambi di studenti e ricercatori tra istituzioni di diversi paesi europei è una delle priorità. Ciò consente agli individui di sperimentare la diversità culturale e di apprendere da diverse prospettive sull'integrazione europea.
- *Conferenze*: Organizzare conferenze, workshop e simposi su temi legati all'integrazione europea. Questi eventi possono coinvolgere esperti, accademici, professionisti e studenti per discutere, presentare e condividere le ultime ricerche e idee sull'argomento.
- *Borse di Studio e finanziamenti*: Mettere a disposizione borse di studio e finanziamenti per studenti e ricercatori che desiderano approfondire l'integrazione europea. Questo stimolerà la partecipazione attiva alla ricerca e all'istruzione su questo tema.
- *Reti educative*: Favorire la creazione di reti di ricerca tra istituzioni educative, centri di ricerca e organizzazioni europee che si occupano dell'integrazione europea. Queste reti possono facilitare la collaborazione e lo scambio di conoscenze tra esperti e ricercatori.
- *Pubblicazioni e riviste accademiche*: Promuovere la pubblicazione di articoli e ricerche sull'integrazione europea su riviste accademiche. Ciò contribuirà a diffondere le conoscenze e favorire la condivisione di nuove scoperte e approcci all'integrazione europea.
- *Campagne di sensibilizzazione*: Organizzare campagne di sensi-

⁵ Progetti e iniziative della rete <https://cdeita.it/progetti-e-iniziative-della-rete/> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

bilizzazione per promuovere l'importanza dell'integrazione europea attraverso i mezzi di comunicazione, i social media e altre piattaforme online. Creare contenuti informativi, video, e altre risorse accessibili per coinvolgere il pubblico e incoraggiare la partecipazione attiva all'istruzione e alla ricerca sull'integrazione europea.

- *Collaborazione con la Commissione europea:* Collaborare con istituzioni europee come la Commissione europea, il Parlamento europeo e altre organizzazioni europee per sviluppare iniziative comuni e promuovere l'istruzione e la ricerca sull'integrazione europea.

IN CHE MODO E PERCHÉ I CDE PROMUOVONO LA CONOSCENZA DEI VALORI EUROPEI

I CDE svolgono un ruolo rilevante nella promozione dei valori europei e del progetto di integrazione europea in quanto sono un'importante fonte di informazioni e conoscenza e possono fornire accesso a materiali informativi riguardanti l'Unione europea, le sue istituzioni, le politiche e i programmi. In molti casi possono rendere disponibili libri, pubblicazioni, rapporti e documenti pertinenti, consentendo così ai cittadini di approfondire la comprensione dell'UE. Inoltre, svolgono un ruolo essenziale nell'educazione e nell'alfabetizzazione delle persone approfondendo l'*information literacy*, e informando i cittadini sul funzionamento dell'UE, i suoi valori e le sue opportunità. Ciò aiuta a creare una cittadinanza europea consapevole e partecipativa.

Come è noto l'UE è caratterizzata da una ricca diversità culturale e linguistica e i CDE, come custodi della cultura e delle tradizioni, possono promuovere la comprensione interculturale e il dialogo tra le diverse comunità presenti nei loro contesti locali favorendo l'interesse per le culture e le lingue degli altri Stati membri dell'UE. Non è da ignorare il fatto che possono svolgere un ruolo attivo nell'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alle questioni europee organizzando dibattiti, conferenze o incontri con esperti e nel fornire uno spazio in cui le persone possano discutere e approfondire le tematiche europee. L'accesso a documenti ufficiali, consultazioni pubbliche e processi decisionali dell'Unione europea contribuisce, altresì, a rafforzare la partecipazione democratica. L'UE si basa su valori come la democrazia, i diritti umani, la solidarietà e l'uguaglianza e i CDE, come istituzioni che promuovono l'accesso all'informazione e alla cultura per tutti, possono sostenere e diffondere tali valori attraverso le loro attività. Per il mon-

do della scuola e dell'università, per il mondo delle associazioni e per i cittadini in generale i CDE rappresentano un'opportunità per far conoscere, condividere, valorizzare, educare i cittadini, dalle fasce di età più giovani fino a quelle più anziane, cosa fa l'Unione europea e quali sono le opportunità per crescere, per formarsi e per lavorare. Di fatto, la partecipazione ai progetti di formazione, ai seminari e workshop e tanto altro, attraverso un coinvolgimento diretto, è il modo migliore per comprendere l'importanza dell'UE, la sua ricchezza, e tutto ciò che offre nei diversi settori.

Gli eventi, organizzati all'interno dei progetti della rete italiana dei CDE nel corso degli anni, hanno toccato argomenti attualissimi, alcuni tra questi il cambiamento climatico e la crisi che il pianeta sta affrontando e l'anno europeo delle competenze. In tale ambito i CDE hanno voluto affrontare il tema della responsabilità che ciascuno di noi ha nel preservare e proteggere il mondo.

Il Seminario *“Sostenibilità energetica e comunità: il ruolo della ricerca e gli strumenti di supporto decisionale”* è stato realizzato dal CDE della Biblioteca del CNR di Potenza a novembre del 2021 nell'ambito del Progetto di rete *“La Conferenza sul futuro dell'Europa: un nuovo slancio per la democrazia europea”* a cura della Rete dei CDE italiani con il contributo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea. L'incontro ha toccato uno degli argomenti oggetto della conferenza: cambiamento climatico e ambiente ed ha stimolato la discussione sulle tematiche relative alla sostenibilità energetica delle Comunità locali, che rappresentano l'elemento chiave per la transizione energetica promossa dal *Green Deal* dell'UE. In tale ambito si è discusso del ruolo della ricerca nel supporto alle autorità locali per favorire la decarbonizzazione delle città. A tal fine ricercatori e rappresentanti delle autorità locali si sono concentrati sull'utilità degli strumenti di supporto decisionale a partire dagli esempi sviluppati e attuati nell'ambito di progetti europei e nazionali. Lo scopo è stato quello di colmare il divario informativo, facilitare decisioni multicriterio informate e favorire il coinvolgimento delle parti interessate per un'efficace transizione energetica. I relatori hanno illustrato brillantemente programmi e strumenti per affrontare le sfide urbane globali e supportare la transizione sostenibile delle aree urbane, volti a facilitare la trasposizione delle strategie globali in azioni locali e favorire il *networking* e la collaborazione transnazionale. L'obiettivo di promuovere la circolazione del flusso delle informazioni dal mondo della ricerca alla società, ai settori produttivi imprenditoriali e ai cittadini in generale è stato pienamente raggiunto.

In occasione dell'Anno europeo delle competenze, inoltre, il CDE del CNR di Potenza in collaborazione con l'Istituto di metodologie per l'analisi ambientale (IMAA) del CNR ha organizzato il 27 febbraio 2024 un seminario dal titolo *“La necessità aguzza l'ingegno. Le competenze per affrontare il cambiamento climatico”*. L'iniziativa ha sensibilizzato fortemente studenti e cittadini su un tema molto attuale come il cambiamento climatico. Si è discusso di come competenze trasversali vecchie e nuove possano essere rilevanti per affrontare questa sfida e allo stesso tempo di quanto siano fondamentali per una crescita sostenibile attraverso cui l'Europa possa consolidare la propria posizione nel contesto di concorrenza globale e perseguire un rilancio economico, incentrato sulle transizioni verde e digitale.

I Centri di documentazione europea di Roma (CNR, Sapienza Università di Roma, Discipol Roma Tre, Biblioteca Giunta Regione Lazio “Altiero Spinelli”, Istituto centrale catalogo unico, Società italiana per l'organizzazione internazionale) insieme all'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” (IS-SIRFA) del CNR e alla Rappresentanza in Italia della Commissione europea hanno organizzato il 19 dicembre 2023, presso la Sala A della Biblioteca Centrale del CNR l'evento *“Europe cares! Nessuno rimanga indietro”*. L'iniziativa rientrava tra gli eventi del progetto della Rete italiana dei CDE 2023 dedicato all'Anno europeo delle competenze in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea. L'idea è nata con l'intento di riconoscere l'importanza dell'educazione e dello sviluppo delle competenze per il benessere individuale e collettivo mettendo in connessione l'esperienza di Don Milani raccontata dai ragazzi dell'ICT Mommsen di Roma in un musical *Don Milani, pistolero di Barbiana* e la campagna dell'Unione europea che sensibilizza l'opinione pubblica sull'importanza di acquisire competenze, sottolineando la loro rilevanza in un'epoca di rapida trasformazione sociale e tecnologica. L'idea di garantire che tutti abbiano l'opportunità di studiare e nessuno rimanga indietro, rispecchia il concetto centrale dell'iniziativa. La connessione con Don Milani aggiunge un elemento storico e culturale significativo. Don Milani è noto per la sua dedizione all'educazione come mezzo per combattere l'ignoranza e l'oppressione. La sua visione di un'educazione come diritto fondamentale e la sua lotta per fornire competenze ai suoi studenti per diventare cittadini attivi, hanno trovato eco nell'obiettivo più ampio dell'Anno europeo delle competenze.

CONCLUSIONI

Sebbene in maniera non del tutto preminente le biblioteche del CNR stanno vivendo un profondo cambiamento legato sia alla loro necessità di evolversi che a molteplici altri fattori che sono stati analizzati in questo breve contributo. La reale capacità di cooperazione all'interno della rete delle biblioteche del CNR si è avuta con la centralizzazione delle acquisizioni di risorse elettroniche a cui hanno fatto seguito la creazione di servizi condivisi come i *discovery tools*, i cataloghi, le attività per il sostegno all'*open science* e il supporto alla valutazione della ricerca Anvur. Se a ciò aggiungiamo la lunga esperienza delle due biblioteche "G. Marconi" del CNR di Roma e Biblioteca del CNR di Potenza di aver saputo creare un'alleanza strategica con i CDE collocati all'interno delle proprie sedi, dove il rapporto con la Commissione europea gioca un ruolo importante per far crescere il proprio valore rispetto al territorio, possiamo tranquillamente affermare di aver fissato dei tasselli per indirizzare la cooperazione bibliotecaria verso l'esterno e ampliare i soggetti pubblici e privati con cui fare rete per promuovere iniziative, eventi e progetti in cui l'Europa fa da protagonista con la sua storia e i suoi valori.

BIBLIOGRAFIA

CASSELLA 2020

MARIA CASSELLA, *Biblioteche accademiche e terza missione*, Milano, Editrice Bibliografica, 2020.

CASSELLA – MADONNA 2019

MARIA CASSELLA – NICOLA MADONNA "Academic and research libraries: Third mission between experience of practice and theory", *"Bibliothecae"*, Vol. 8(2019), n. 1, pp. 289-308 <https://bibliothecae.unibo.it/article/view/9507/9295> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

COMMISSIONE EUROPEA 2023

COMMISSIONE EUROPEA, *Anno europeo delle competenze 2023*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_it (ultima consultazione 15 novembre 2024).

EUROPEAN COMMISSION

EUROPEAN COMMISSION, *European Year of skill*, https://year-of-skills.europa.eu/index_en?prefLang=it (ultima consultazione 15 novembre 2024).

IFLA, *Dichiarazione di Lione sull'accesso all'informazione e allo sviluppo*, 2014, <https://wiki.wikimedia.it/images/f/f7/Lyon-declaration-it.pdf> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

JAEGER – GORHAM – TAYLOR – KETTNICH – SARIN – J. PETERSON 2014

PAUL T. JAEGER – URSULA GORHAM – NATALIE GREENE TAYLOR – KAREN KETTNICH – LINDSAY C. SARIN – KAITLIN J. PETERSON, “Library Research and What Libraries Actually Do Now: Education, Inclusion, Social Services, Public Spaces, Digital Literacy, Social Justice, Human Rights, and Other Community Needs”, *Library Quarterly*, Vol. 84(2014), n. 4, *Special Issue in Honor of John Carlo Bertot* (October 2014), pp. 491-493

SABBA 2019

FIAMMETTA SABBA, “Terza Missione, Comunicazione, e Biblioteche accademiche”, *Bibliothecae*, Vol. 8(2019), n. 2, pp. 219-254.

TESTONI 2019

LAURA TESTONI, “Una nuova definizione di information literacy. Alcune riflessioni”, *Vedi anche*, Vol. 28(2019), n. 1, <https://riviste.aib.it/index.php/vedianche/article/view/11804/11185> (ultima consultazione 15 novembre 2024).

BIOGRAFIE DEGLI AUTORI

ASSUNTA ARTE

Consiglio nazionale delle ricerche

Istituto di struttura della materia

 assunta.arte@cnr.it

Primo Tecnologo, lavora presso il Consiglio nazionale delle ricerche dal 1997. È responsabile della Biblioteca dell'Area della Ricerca del CNR di Potenza e del CDE. Autrice di diversi articoli su riviste di Biblioteconomia e Scienze dell'informazione, i suoi interessi professionali riguardano in particolare la "Terza Missione" nelle biblioteche di ricerca. In anni recenti si sta occupando altresì del contributo offerto dal lavoro delle biblioteche agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

MARIA ROSARIA CALIFANO

Università degli Studi di Salerno

 mrcalifano@unisa.it

Direttore del Sistema Bibliotecario di Ateneo dell'Università degli studi di Salerno, esperta in Qualità e Management dei dati.

BENEDETTA CALONACI (1973)

Università degli Studi di Firenze

 benedetta.calonaci@unifi.it

Bibliotecaria dal 1998, ha lavorato presso la Biblioteca Formez di Roma, lo UNICEF Innocenti Research Centre, e dal 2006 nella Biblioteca di Scienze sociali dell'Università degli Studi di Firenze. Dal 2008 è la documentalista responsabile per il Centro di documentazione europea dell'ateneo fiorentino.

FRANCESCO CAUDULLO (1971)

Università degli Studi di Catania

 f.caudullo@unict.it

PhD in Profili della cittadinanza nella costruzione dell'Europa, autore di numerosi articoli, saggi e pubblicazioni sui temi dell'Europa, del partenariato Euro-Mediterraneo, sulle politiche dell'immigrazione in Europa e sulla Cittadinanza europea e dal 2019 è responsabile documentalista del Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Catania.

GIULIA COLAVECCHIO

Università degli Studi di Messina

 gcolavecchio@unime.it

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Messina dove insegna Diritto dell'Unione europea. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, curriculum in Ordine internazionale e diritti umani presso l'Università di Roma Sapienza (2016). Dopo il dottorato, ha lavorato per una ONG al progetto di ricerca "La tutela dei diritti dei detenuti attraverso progetti sperimentali in Europa" ed è stata stagista presso il Parlamento europeo. È stata responsabile del Centro Eurodesk di Messina e ha trascorso un periodo di ricerca presso il Centre de droit européen de l'Université Paris-Panthéon-Assas.

ALESSIA-OTTAVIA COZZI

Università degli Studi di Udine

 alessiaottavia.cozzi@uniud.it

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine. Si occupa della tutela dei diritti fondamentali e del rapporto tra ordinamenti attraverso lo studio delle giurisprudenze nazionali e sovranazionali. Ha approfondito l'origine della dimensione sociale europea e il suo rapporto con la dimensione economica. Si occupa, inoltre, di patrimonio culturale e di diritto dell'ambiente.

TIZIANA DASSI

Università Bocconi Milano

 cde@unibocconi.it

Documentalista responsabile del CDE Bocconi e archivista responsabile degli Archivi storici Bocconi presso Biblioteca e Archivi Università Bocconi Milano.

DAVIDE DENTI

Commissione europea

 denti.davide@gmail.com

Ha studiato presso l'Università degli Studi di Milano e il Collegio d'Europa (Bruges/Natolin), e ha ottenuto un dottorato in Studi Europei presso l'Università di Trento (2018). Ha pubblicato articoli in riviste internazionali e capitoli di libro in lingua inglese,

francese e italiana. Dal 2016 lavora presso la Commissione europea, dove si occupa di integrazione europea della Bosnia ed Erzegovina.

CLAUDIO DI MAIO

Università della Calabria

 claudio.dimaio@unical.it

Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria. È membro del Centro Europe Direct e del CDE di Roma Tre.

SILVIA FRANZ

Università Bocconi Milano

 archivistorici@unibocconi.it

Archivista presso Biblioteca e Archivi Università Bocconi Milano.

EMANUELA GUGLIELMI

Università degli Studi del Molise

 emanuela.guglielmi@unimol.it

Dottoranda all'Università del Molise (UNIMOL) specializzata in Software Engineering e Intelligenza Artificiale.

ALESSANDRA LANG

Università degli Studi di Milano

 alessandra.lang@unimi.it

Professore associato di Diritto dell'Unione europea, DILHPS, responsabile scientifica del CDE dell'Università degli Studi di Milano.

STEFANIA LEONE

Università degli Studi di Salerno

 sleone@unisa.it

Professoressa ordinaria di Sociologia generale, ricerca sociale e politiche pubbliche e teoria e tecniche della comunicazione pubblica presso il Dipartimento di Scienze politiche e della comunicazione, responsabile scientifico dell'Osservatorio Giovani (OCPG) e Co-responsabile scientifica del Centro di documentazione europea (CDE) dell'Università degli Studi di Salerno.

MARTINA MINARDI

Università di Bologna, *Alma Mater Studiorum*

 martina.minardi7@unibo.it

Dottoranda di ricerca in Diritto europeo presso l'Università *Alma mater studiorum* di Bologna e l'Université Paris II Panthéon Assas.

ROCCO OLIVETO

Università degli Studi del Molise

 rocco.oliveto@unimol.it

Professore Ordinario all'UNIMOL, autore di oltre 200 articoli nell'ambito del *Software Engineering* e vincitore di circa 20 premi internazionali per la carriera. È CEO di Datasound srl, spin-off universitario specializzato su tematiche di Intelligenza Artificiale.

ANDREA ORIO

Università degli Studi di Salerno

 aorio@unisa.it

Ricercatore di Sociologia, ricerca sociale e politiche pubbliche dell'osservatorio giovani (OCPG) e dottorando del Dipartimento di Scienze politiche e della comunicazione, Università degli Studi di Salerno.

ROSSANA PALLADINO

Università degli Studi di Salerno

 rpalladino@unisa.it

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) e Co-responsabile scientifica del Centro di documentazione europea (CDE) dell'Università degli Studi di Salerno; Coordinatrice dello Jean Monnet Module (2022-2025) finanziato dalla Commissione europea "Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values (Eu-Draw).

ISOLDE QUADRANTI

Università degli Studi di Verona

 isolde.quadranti@univr.it

Responsabile documentalista del CDE di Verona afferente al Dipartimento di Scienze giuridiche. Coordinatrice della rete italiana del CDE dal 2004 al 2017 e successivamente componente

del gruppo di coordinamento come referente del gruppo di lavoro Formazione. Per il CDE si occupa di laboratori didattici e seminari all'interno di corsi ed eventi a livello universitario, per le scuole superiori e dipendenti della Pubblica amministrazione. È referente per l'Ateneo di Verona delle reti "Scholars at Risk Italy", "Manifesto Università Inclusiva" (UNHCR), nonché del GdL Educazione della Commissione RUS.

MARIA ADELAIDE RANCHINO

Consiglio nazionale delle ricerche

Unità Pianificazione, programmazione e Biblioteca Centrale

 adelaide.ranchino@cnr.it

Primo Tecnologo, lavora presso la Biblioteca Centrale "G. Marconi" del CNR dal 2000 dove è responsabile del Centro di documentazione europea e della sezione Patrimonio bibliografico e Sistema bibliotecario. Dal 2011 fa parte del Gruppo di coordinamento della rete italiana dei CDE e, dal 2023, ne ricopre il ruolo di Coordinatrice Nazionale.

SOPHIA SALMASO (1966)

Università degli Studi di Ferrara

 sophia.salmaso@unife.it

Bibliotecaria presso l'Università di Ferrara dal 1990, è documentalista responsabile del Centro di Documentazione Europea dell'Ateneo ferrarese dal 1999 e attualmente lavora presso la Biblioteca di Giurisprudenza. Membro del Gruppo di coordinamento della rete italiana dei CDE dal 2017, cura la realizzazione della newsletter nazionale dei CDE dal 2019.

SIMONE SCALABRINO

Università del Molise

 simone.scalabrino@unimol.it

Ricercatore all'UNIMOL e co-fondatore di Datasound srl, autore di oltre 50 articoli nell'ambito del Software Engineering e vincitore di 3 premi per la carriera.

MARIA SENATORE

Università degli Studi di Salerno

 msenatore@unisa.it

Responsabile documentalista del Centro di documentazione

europea (CDE) dell'Università degli Studi di Salerno; Formatore specializzato nell'uso delle banche dati utili alla ricerca in dotazione presso il Sistema Bibliotecario di Ateneo dell'Università di Salerno.

ANGELICA SPINA

Università degli Studi del Molise

 angelica.spina@unimol.it

Dottoranda all'UNIMOL, specializzata sulla sicurezza dei sistemi di Intelligenza Artificiale.

ISBN (ed. stampa / print ed.) 978 88 8080 658 5

ISBN (ed. elettronica / electronic ed.) 978 88 8080 659 2

ISSN (ed. stampa / print ed.) 3035-3653

ISSN (ed. elettronica / electronic ed.) 3035-4617



in collaborazione con la Rappresentanza
in Italia della Commissione europea