

Facoltà: Scienze Politiche

Cattedra: Diritto dell'Unione europea

(corso progredito)

**IL DIALOGO INTERCULTURALE
ORIENTE-OCCIDENTE IN SENO
ALL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

Prof.: Alfonso Mattera Ricigliano

CANDIDATO: Roberta Savli

Matricola: 605012

CORRELATORE

Prof.: Paolo De Caterini

ANNO ACCADEMICO: 2007/2008

A mio padre e a mia madre, per le opportunità che mi hanno concesso, perché hanno creduto sempre in me, per i valori che mi hanno trasmesso e per la voglia di vivere che quotidianamente mi danno... Ai miei nonni, per essere stati come dei genitori, perché sono orgogliosi di quello che sono diventata... A tutta la mia famiglia, per essermi stata vicino anche nei momenti più bui, per aver saputo affrontare i miei silenzi e i miei sbalzi di umore...

A tutte le persone che ho incontrato lungo quel cammino tortuoso che è la vita, che mi hanno lasciato dentro qualcosa, che mi hanno aiutato, tirato su di morale o fatto soffrire, ma in ogni modo fatto crescere, stimolato, spronato a non arrendermi mai e ad andare avanti... Ai miei amici, perché senza di loro non sarei quella che sono oggi e non avrei raggiunto tanto facilmente un simile traguardo...

INDICE

INTRODUZIONE	p. 1
PRIMO CAPITOLO: L'EUROPA E L'IMMIGRAZIONE	p. 13
I. La vocazione dell'uomo alla migrazione	p. 14
II. L'Europa, da terra di emigrazione a nuova "Eldorado"	p. 17
<i>A. I flussi migratori nel Vecchio Continente</i>	p. 17
1. Le emigrazioni europee	p. 17
2. Gli immigrati in Europa	p. 18
<i>a. Le immigrazioni interne</i>	p. 19
<i>b. Le immigrazioni esterne</i>	p. 21
<i>B. Le cause dell'immigrazione</i>	p. 22
1. Francia	p. 25
2. Germania	p. 25
3. Regno Unito	p. 25
<i>C. Qualche statistica</i>	p. 26
III. Verso una politica comunitaria in materia di immigrazione e di asilo	p. 30
<i>A. Trattato di Roma</i>	p. 30
<i>B. Atto unico europeo</i>	p. 31
<i>C. Accordo di Schengen e Convenzione di applicazione dello stesso</i>	p. 31
<i>D. Trattato di Maastricht</i>	p. 33
<i>E. Trattato di Amsterdam</i>	p. 34
<i>F. Consiglio di Tampere</i>	p. 35
<i>G. Ulteriori misure normative</i>	p. 36
1. Immigrazione economica	p. 37
<i>a. Direttiva n. 2001/40/CE</i>	p. 37
<i>b. Direttiva n. 2003/86/CE</i>	p. 38

c.	<i>Direttiva n. 2003/109/CE</i>	p. 38
d.	<i>Direttiva n. 2004/38/CE</i>	p. 39
e.	<i>Regolamento (CE) n. 2007/2004</i>	p. 40
f.	<i>Decisione n. 2006/688/CE</i>	p. 41
g.	<i>Decisione n. 2008/381/CE</i>	p. 41
h.	<i>Comunicazioni della Commissione</i>	p. 41
2.	Immigrazione politica	p. 43
a.	<i>Decisione n. 2000/596/CE</i>	p. 43
b.	<i>Direttiva n. 2001/55/CE</i>	p. 44
c.	<i>Regolamenti (CE) n. 2725/2000 e n. 407/2002</i>	p. 44
d.	<i>Regolamenti (CE) n. 343/2003 e n. 1560/2003</i>	p. 45
e.	<i>Direttiva n. 2003/9/CE</i>	p. 45
f.	<i>Direttiva n. 2004/83/CE</i>	p. 46
g.	<i>Direttiva n. 2005/85/CE</i>	p. 46
h.	<i>Sviluppi successivi</i>	p. 46
H.	<i>Trattato di Lisbona</i>	p. 47

SECONDO CAPITOLO: LA POLITICA DI INTEGRAZIONE OLTRE QUELLA DI IMMIGRAZIONE.....p. 49

I.	L'immigrazione, una necessità demografica per l'Europa	p. 50
A.	<i>Qualche statistica</i>	p. 50
B.	<i>Comunicazioni della Commissione</i>	p. 51
II.	La gestione dell'immigrazione fra vecchi e nuovi modelli	p. 53
A.	<i>Il fallimento dei modelli precedenti</i>	p. 54
1.	Modelli rigidi e modelli flessibili	p. 55
a.	<i>Criteri di flessibilità</i>	p. 55
b.	<i>Indicatori di interculturalità nelle città</i>	p. 56
c.	<i>Le due dimensioni del concetto di cittadinanza</i>	p. 57
2.	Qualche esempi	p. 59

a.	<i>Regno Unito</i>	p. 59
b.	<i>Germania</i>	p. 60
c.	<i>Francia</i>	p. 61
B.	<i>La sfida della politica di integrazione</i>	p. 63
III.	La politica di integrazione	p. 64
A.	<i>Definizione di integrazione</i>	p. 64
B.	<i>L'integrazione in ambito comunitario</i>	p. 66
1.	Consiglio europeo di Salonicco	p. 67
2.	Consiglio europeo di Bruxelles	p. 68
3.	Successivi atti della Commissione	p. 68
a.	<i>Prima edizione del Manuale sull'integrazione</i>	p. 68
b.	<i>Un'agenda comune per l'integrazione</i>	p. 70
c.	<i>Seconda edizione del Manuale sull'integrazione</i>	p. 74
C.	<i>Esempi di integrazione</i>	p. 76
1.	La comunità Tuareg a Pordenone	p. 77
2.	Altri esempi di "città inclusive"	p. 78

TERZO CAPITOLO: IL DIALOGO INTERCULTURALE, UNO STRUMENTO DELLA POLITICA DI INTEGRAZIONE.....p. 80

I.	Il dialogo interculturale	p. 81
A.	<i>Un dialogo auspicabile ieri, indispensabile oggi</i>	p. 81
B.	<i>Necessità del dialogo interculturale in Europa</i>	p. 84
C.	<i>Il concetto di dialogo</i>	p. 86
1.	Michail Bachtin	p. 87
2.	Jürgen Habermas	p. 88
3.	Bruce Tuckman	p. 89
4.	Johan Galtung	p. 90
II.	Il dialogo interculturale nella comunità internazionale	p. 92
A.	<i>Onu</i>	p. 92

1. <i>Alliance of Civilizations</i>	p. 93
2. Unesco	p. 94
B. <i>Altre organizzazioni</i>	p. 96
1. Osce	p. 96
2. Consiglio d'Europa	p. 96
III. Il dialogo interculturale in seno all'Unione europea	p. 99
A. <i>“Dialogo interculturale”, 20 e 21 marzo 2002</i>	p. 101
B. <i>“Pace, sicurezza e stabilità. Dialogo internazionale e ruolo dell'Unione europea”, 5 e 6 dicembre 2002</i>	p. 104
C. <i>Gruppo di Saggi</i>	p. 104
D. <i>“Dialogo fra popoli e culture; attori del dialogo”, 24 e 25 maggio 2004; “L'Unione europea e gli ordini mondiali emergenti; percezioni e strategie”, 30 novembre e primo dicembre 2004</i>	p. 105
E. <i>Proposta della Commissione</i>	p. 106
1. Obiettivi dell'iniziativa	p. 106
2. Base giuridica	p. 108
F. <i>Decisione n. 1983/2006/CE</i>	p. 110
IV. I diritti umani come codice “trans-culturale”	p. 113
A. <i>La cittadinanza inclusiva e plurale</i>	p. 113
B. <i>Dal multiculturalismo all'interculturalismo</i>	p. 116

QUARTO CAPITOLO: 2008, ANNO EUROPEO DEL DIALOGO INTERCULTURALE.....p. 118

I. Aedi 2008	p. 119
A. <i>Ruolo degli Stati membri e della Commissione</i>	p. 119
B. <i>Il dialogo interculturale negli Stati non membri dell'Ue</i>	p. 121
1. Spazio economico europeo	p. 121
2. Accordi di stabilizzazione e associazione	p. 122
3. Politica europea di vicinato	p. 123

4. Accordi di cooperazione e partenariato.....	p. 123
C. Dotazione finanziaria.....	p. 124
II. I temi del dialogo interculturale.....	p. 126
A. Cultura e media.....	p. 126
1. “ <i>Negotiating Differences. A Responsibility of Artists and Cultural Institutions</i> ”, 2 aprile 2008.....	p. 128
2. “ <i>Talking Our Way out of Trouble: How Media Debate Can Combat Intolerance</i> ”, 5 novembre 2008.....	p. 129
B. Istruzione e scienza.....	p. 130
1. “ <i>Education: Ready for the Intercultural Challenge?</i> ”, primo ottobre 2008.....	p. 131
2. I progetti comunitari in ambito culturale.....	p. 132
a. <i>Processo di Bologna</i>	p. 133
b. <i>Strategia di Lisbona</i>	p. 134
c. <i>Comunicazione della Commissione “Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente”</i>	p. 135
d. <i>Decisione n. 1720/2006/CE</i>	p. 136
e. <i>Cultura 2000 e Cultura 2007</i>	p. 139
f. <i>Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura</i>	p. 140
C. Migrazione.....	p. 140
D. Minoranze.....	p. 142
E. Multilinguismo.....	p. 145
1. “ <i>Multilingualism – a Bridge or a Barrier for Intercultural Dialogue?</i> ”, 10 settembre 2008.....	p. 145
2. Il multilinguismo in seno all’Unione europea.....	p. 148
a. <i>Le lingue ufficiali</i>	p. 148
b. <i>Le lingue regionali o minoritarie</i>	p. 149
c. <i>Qualche statistica</i>	p. 151
d. <i>Anno europeo delle lingue 2001</i>	p. 152
e. <i>Iniziative della Commissione</i>	p. 152
f. <i>Il contributo del multilinguismo al dialogo interculturale</i>	p. 155
F. Religione.....	p. 158

1.	“New Horizons: Active Citizenship to Bridge Inter-religious Divides” , 14 maggio 2008.....	p. 159
2.	Il dialogo interreligioso	p. 161
G.	Lavoro	p. 163
1.	“Couscous Culture: Is that What Intercultural Dialogue in the Workplace Is all About?” , 4 giugno 2008.....	p. 164
2.	Progetti ed esempi concreti	p. 165
a.	<i>Leonardo da Vinci</i>	p. 165
b.	<i>Eni</i>	p. 167
c.	<i>Randstad</i>	p. 168
H.	Giovani	p. 169
III.	Le due dimensioni del dialogo interculturale	p. 173
A.	<i>La dimensione interna</i>	p. 173
B.	<i>La dimensione esterna</i>	p. 175
1.	Il partenariato Ue/Africa	p. 176
2.	Il partenariato Ue/America latina	p. 178

QUINTO CAPITOLO: UN ESEMPIO RIUSCITO, IL DIALOGO EURO-MEDITERRANEO.....p. 179

I.	Ue/Islam: dal “clash of civilizations” al partenariato euro-mediterraneo	p. 180
A.	<i>L'elemento religioso in seno all'Ue</i>	p. 180
B.	<i>La paura dell'Islam</i>	p. 183
1.	La teoria di Samuel Huntington	p. 183
2.	Il Mediterraneo, frontiera globale fra Nord e Sud del mondo	p. 185
C.	<i>La necessità di un dialogo</i>	p. 187
1.	La politica mediterranea della Cee	p. 189
2.	Verso il partenariato euro-mediterraneo	p. 191
II.	Il processo di Barcellona	p. 194

A.	<i>Barcellona 1995</i>	p. 194
1.	Le tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo	p. 195
a.	<i>Il partenariato politico e di sicurezza</i>	p. 195
b.	<i>Il partenariato economico e finanziario</i>	p. 196
c.	<i>Il partenariato nei settori sociale, culturale e umano</i>	p. 197
2.	Il quadro istituzionale	p. 198
3.	Gli strumenti finanziari	p. 199
B.	<i>Gli sviluppi successivi</i>	p. 202
1.	Le conferenze ministeriali euro-mediterranee fra il 1995 e il 2005	p. 203
2.	Il dialogo interculturale (1995-2005)	p. 207
a.	<i>I programmi euro-mediterranei</i>	p. 207
b.	<i>Il rapporto dei Saggi</i>	p. 209
3.	Gli accordi di associazione	p. 211
4.	La politica europea di vicinato	p. 213
C.	<i>Barcellona 2005</i>	p. 216
III.	L’Upm, un’“idea francese” o un “progetto di tutti”?	p. 220
A.	<i>L’iniziale proposta di Nicolas Sarkozy</i>	p. 220
1.	Reazioni degli Stati membri dell’Ue	p. 221
2.	Reazioni dei Paesi terzi mediterranei	p. 222
B.	<i>Il “compromesso di Hannover”</i>	p. 223
C.	<i>L’Unione per il Mediterraneo</i>	p. 225
1.	Vertice di Parigi (13 luglio 2008)	p. 225
2.	Decima Conferenza euro-mediterranea (Marsiglia, 3 e 4 novembre 2008)	p. 226

	CONCLUSIONI	p. 228
--	--------------------------	--------

	BIBLIOGRAFIA	p. 234
--	---------------------------	--------

INTRODUZIONE

“Le dialogue entre les cultures est le chemin du bonheur”.

Sheikh Ahmad Badr Al-den, Gran Muftì siriano

La decisione n. 1983/2006 del 18 dicembre 2006 del Consiglio e del Parlamento europeo ha proclamato il 2008 anno europeo del dialogo interculturale. Questo elaborato, quindi, è interamente dedicato al dialogo interculturale e ai suoi sviluppi, sia in ambito comunitario sia in quello extra-comunitario.

L'inaugurazione dell'anno, avvenuta l'8 gennaio 2008 a Lubiana alla presenza del Presidente della Commissione José Manuel Barroso, del Presidente del Parlamento Hans Gert Pöttering e del Primo Ministro sloveno Janez Janša, ha ufficializzato il passaggio della Presidenza dell'Unione europea nelle mani della Slovenia. La cerimonia di chiusura dello stesso, invece, organizzata dalla Francia, Presidente di turno dell'Ue nel secondo semestre del 2008, si è tenuta a Parigi il 19 novembre. In oltre undici mesi, attraverso l'organizzazione di conferenze sul tema, il finanziamento di progetti *ad hoc* e la promozione di idee innovative, si è cercato di realizzare le priorità strategiche dell'Ue, elencate nella succitata decisione n. 1983/2006.

Rispettando e promuovendo la diversità culturale in Europa, infatti, il dialogo interculturale migliora la coesistenza e contribuisce a creare una cittadinanza europea attiva, aperta al mondo e fondata sui valori fondamentali dell'Unione europea, definiti dall'articolo 6 del Trattato sull'Ue. Proseguendo nel solco tracciato dalle attività promosse in occasione della proclamazione del 2007 come anno europeo delle pari

opportunità per tutti, inoltre, il dialogo interculturale partecipa a garantire le pari opportunità e la non discriminazione all'interno dell'Ue. Sostenendo l'impegno dell'Unione europea a favore della giustizia sociale, della solidarietà e dello sviluppo di un'economia sociale di mercato, infine, concorre a diffondere la voce della stessa nel mondo e a farle interessare rapporti di cooperazione con i Paesi vicini. In tal modo, non solo si estende la zona di sicurezza, stabilità politica e prosperità comune al di là dei confini comunitari, ma si incrementano anche il benessere e la tranquillità di quanti risiedono abitualmente nel territorio dell'Ue.

Il Commissario Ján Figel, responsabile per l'Istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù, presente a Lubiana alla cerimonia di inaugurazione del dialogo interculturale, ha precisato che l'effetto combinato degli allargamenti successivi dell'Unione europea, della maggiore mobilità interna dovuta al mercato unico, dei cambiamenti demografici, dei flussi migratori, dell'intensificazione degli scambi con il resto del mondo, attraverso il commercio, l'istruzione, le tecnologie e le attività ricreative, stanno trasformando l'Europa in un soggetto sempre più ibrido. Le culture, le lingue, le religioni e i gruppi etnici nel Vecchio Continente entrano quotidianamente in contatto. Tale tendenza, inoltre, è destinata ad aumentare. Al fine di evitare la nascita di sentimenti di nazionalismo e xenofobia, quindi, il dialogo fra differenti culture, etnie e religioni è considerato sempre più una necessità. Il dialogo interculturale, infatti, conduce all'avvento di una società diversa, pluralista, solidale e dinamica.

* * *

Il primo capitolo dell'elaborato è dedicato allo studio delle migrazioni. Dopo una distinzione obbligatoria fra migrazioni interne ed esterne e fra migrazioni politiche ed economiche, si traccia l'evoluzione del fenomeno migratorio nel Vecchio Continente. Sul finire del XIX secolo, l'Europa era impensierita dall'emigrazione di massa giacché milioni di europei avevano lasciato la patria per riversarsi sulle coste del Nuovo Mondo. Nel corso del '900, però, questo *trend* si è invertito e l'Europa, da terra di emigrazione, si è trasformata in una nuova "Eldorado" per i migranti.

Attualmente, l'immigrazione nell'Unione europea è un fenomeno esclusivamente esterno. L'adesione di uno Stato all'Ue, infatti, sancisce il passaggio dalle migrazioni intra-europee all'integrazione economica. L'ingresso nel sistema comunitario presuppone l'accettazione da parte del Paese interessato dei cosiddetti "criteri di Copenaghen". Il parametro politico richiede il rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto; quello economico, invece, presuppone l'esistenza di un'economia di mercato solida e ramificata. Tale progresso interno, dunque, rende impensabile un ritorno al passato per questi Stati e, conseguentemente, lo sviluppo di un flusso migratorio verso gli altri Paesi dell'Ue. In occasione dell'allargamento a est e a sud dell'Unione europea, dapprima nel 2004 e poi nel 2007, gli Stati dell'Europa a 15 hanno temuto l'invasione dei "nuovi cittadini comunitari". Tale invasione, sempre paventata come uno spauracchio all'occorrenza di ogni nuovo ampliamento dell'Ue, però, non si mai è realizzata.

L'immigrazione esterna, invece, è un fenomeno che preoccupa seriamente le istituzioni comunitarie, che, per questo, stanno cercando di trovare una soluzione comune a tale problema. Il Trattato di Roma del 1957, infatti, non analizza l'immigrazione, che comincia a destare l'attenzione delle istituzioni comunitarie solo più tardi. È con il Trattato di Maastricht del 1992 che la questione inizia a essere approfondita. Tale trattato istituisce l'Unione europea, strutturandola su tre pilastri. Il primo è quello della Comunità europea, un pilastro in cui le decisioni possono essere prese a maggioranza qualificata. Gli altri due pilastri, invece, sono ancora retti dalla logica intergovernativa e dalla conseguente necessità di un prioritario accordo su ogni singola questione. Il secondo pilastro è quello della Pesc (Politica estera e di sicurezza comune), il terzo è quello della Gai (Giustizia e affari interni). È all'interno di questo pilastro che vengono inseriti i temi relativi all'immigrazione e all'asilo.

Il Trattato di Amsterdam del 1997, poi, sancisce il passaggio al primo pilastro di tali argomenti. La "comunitarizzazione" è dimostrata dal nuovo titolo IV del Trattato Ce, che ora recita "Visti, asilo e immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone". Delle clausole *opt-out*, tuttavia, lasciano liberi i cosiddetti Stati "euroscettici" (Regno Unito, Irlanda e Danimarca) di partecipare o no alle decisioni prese in tale settore dalle istituzioni comunitarie. Da allora, tutta una serie di misure legislative sono state adottate per giungere all'elaborazione di una

politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo. Tali sforzi, tuttavia, non hanno dato i risultati sperati e ancora non si può parlare di un regime comune applicabile in modo uguale a tutti gli Stati membri. Ciononostante, l'articolo 63 del Trattato di Lisbona prevede l'instaurazione di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione. Se e quando tale trattato entrerà in vigore, però, Regno Unito, Danimarca e Irlanda continueranno a godere di clausole derogative.

* * *

La questione dell'immigrazione sta particolarmente a cuore alle istituzioni comunitarie giacché l'Europa si è trasformata nel continente che accoglie il maggior numero di immigrati, avendo superato Stati tradizionali di immigrazione come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia. Inoltre, l'importanza dell'immigrazione è tanto più sentita quanto più si considerino i cambiamenti demografici in atto nel Vecchio Continente e negli Stati vicini. Il secondo capitolo sottolinea la necessità dell'immigrazione per l'Ue, una necessità non solo economica ma anche demografica. Statistiche, infatti, dimostrano che fra soli quarant'anni la popolazione europea in età da lavoro si dimezzerà. L'immigrazione di massa, tuttavia, non presenta solo lati positivi, ma anche numerosi aspetti negativi.

Per esaltare i lati positivi del fenomeno migratorio e limitare, o addirittura eliminare, quelli negativi, non è più possibile gestire l'immigrazione con i modelli classici utilizzati in passato. Gli immigrati, infatti, non possono più essere trattati come dei "lavoratori ospiti", sul modello dei *Gastarbeiter* tedeschi, come degli "uccelli di passaggio". Non è più sufficiente la predisposizione di una politica della manodopera. Al tempo stesso, però, tali immigrati non possono neanche venire assimilati *sic et simpliciter* dalla società di accoglienza. Anche gli altri due modelli maggioritari in Europa, quello universalista francese e quello multiculturalista inglese, inoltre, presentano dei chiari limiti. Il trattamento riservato agli immigrati in questi due Paesi, infatti, ha condotto ai tristemente conosciuti fenomeni di scontro fra le minoranze immigrate e la maggioranza autoctona, gli attacchi di Londra del luglio 2005 e la rivolta delle *banlieue* francesi dell'autunno dello stesso anno. Nel Regno Unito le differenze culturali sono circondate da un alone di indifferenza. In Francia, al

contrario, si cerca di smussarle quanto più possibile, rendendo i cittadini tutti uguali, indipendentemente dalla cultura, dalla religione e dalle tradizioni, tutti parte della “grande nazione francese”. Paradigmatico, a tal proposito, è il celeberrimo caso del velo islamico, proibito negli istituti educativi francesi, così come qualsiasi altro simbolo che palesi la professione di un determinato credo religioso.

All’Ue servono dei modelli più flessibili, che non conducano alla nascita di sacche compatte di cittadini che ricreano un microcosmo distinto, quasi segregato, rispetto alla società nella quale vivono. Il meccanismo alla base della cosiddetta “peste comunitaria” o “segregazione inconsapevole” deve essere eliminato. Ed è possibile farlo attraverso l’integrazione degli immigrati, attraverso la predisposizione di una politica che vada oltre quella di immigrazione.

Il concetto di integrazione, tuttavia, è un concetto ambiguo e difficilmente definibile in modo univoco. Integrare gli immigrati, infatti, non significa imporgli autoritativamente regole e sistemi validi per la società di accoglienza, ma non per i primi. Non è un processo *top down*, poiché in tal caso si assisterebbe a una forma di assimilazionismo forzato. D’altra parte, l’integrazione degli immigrati non presuppone neanche una libertà assoluta degli stessi. La libertà personale, infatti, è relativa: incontra un limite e tale limite è l’eguale libertà altrui. Il principio del rispetto dell’altro, dunque, deve essere posto al vertice della gerarchia di tutti i valori, avendo guidato l’evoluzione dei diritti dell’uomo in Europa dall’esperienza socratica alla Carta dei diritti fondamentali dell’Ue, approvata a Nizza nel 2001. Gli immigrati, in definitiva, devono poter essere liberi di continuare a praticare la loro religione, di adottare i loro usi e costumi e le loro tradizioni, ma tali concessioni non possono e non devono spingersi oltre quello che è consentito al cittadino. Nel momento in cui un determinato atteggiamento viola la dignità umana, questo non potrà realizzarsi. E tale mancata realizzazione non implicherà la non integrazione degli immigrati. Con integrazione si intende un processo biunivoco, che coinvolge la società d’accoglienza e i cittadini stranieri e che, nella consapevolezza reciproca di obblighi e diritti di ambo le parti, conduce alla piena partecipazione da parte dell’immigrato alla vita sociale, economica, culturale e civile della società d’accoglienza e all’accesso ai beni e servizi, a pari titolo e con pari dignità rispetto agli altri cittadini.

La Commissione europea è tornata sull'argomento diverse volte elaborando, in ultima analisi, undici principi fondamentali in materia di integrazione che dovrebbero essere applicati da tutti gli Stati membri dell'Ue ed elencando le *best practices* seguite da taluni enti locali. L'operato di questi ultimi, e in particolare delle cosiddette "città inclusive", infatti, è fondamentale per l'integrazione, giacché questa è un processo *bottom up* e, come tale, parte dal basso.

* * *

Uno strumento privilegiato della politica di integrazione è il dialogo interculturale. Integrare, infatti, significa accettare l'altro, cercare di conoscerlo, scambiandosi informazioni sulle rispettive culture e tradizioni, tentare di trarre ricchezza dalla sua vicinanza. Il dialogo interculturale deve essere inteso in modo dinamico e non statico. Non è un semplice scambio di informazioni su una determinata questione, ma un vero e proprio decidere "cosa fare insieme". Realizza quella rivoluzione copernicana in grado di capovolgere il paradigma prevalente e di far passare dall'esclusione all'inclusione degli altri. Il terzo capitolo è dedicato al dialogo interculturale e allo sviluppo del concetto nelle principali organizzazioni internazionali e poi in ambito europeo.

La risoluzione n. 53/22 del 4 novembre 1998 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dichiarato il 2001 anno del dialogo fra le civiltà. Auspicabile in passato, infatti, questo è diventato indispensabile nella società odierna, soprattutto in seguito agli attentati terroristici del settembre 2001. Sempre in ambito Onu, poi, sono stati approvati altri progetti che puntano alla diffusione del dialogo interculturale e interreligioso. Merita di essere ricordata l'iniziativa turco-spagnola dell'*Alliance of Civilizations*, presentata nel settembre 2004 dinanzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Un ruolo particolare, inoltre, è svolto dall'Unesco, l'agenzia specializzata dell'Onu che si occupa di educazione. Diversi progetti sono stati adottati dalla stessa, ma certamente il più conosciuto è quello del "patrimonio dell'umanità", attraverso il quale si intende fornire una simile dicitura a quei luoghi che, per la loro bellezza, particolarità o storia hanno contribuito allo sviluppo delle relazioni

interculturali e alla crescita dell'umanità in generale. Anche l'Osce e il Consiglio d'Europa, infine, si occupano di dialogo interculturale.

In seno all'Unione europea il tema è stato anticipato da Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea, quando, nel 1992, invitò le Chiese a “contribuire allo sviluppo di un'anima europea”. Ancor prima dell'uscita del saggio di Huntington e della diffusione delle sue “visionarie” teorie sul “*clash of civilizations*”, quindi, egli si dichiara preoccupato per il dialogo interreligioso. Da allora, è andata in crescendo l'attenzione prestata dagli Stati e dalle istituzioni comunitarie a tale tema. Il dialogo interculturale, in particolare, viene presentato dagli europei come l'alternativa migliore al metodo americano per combattere il terrorismo internazionale, palesatosi in tutta la sua evidente tragicità con gli attentati dell'11 settembre 2001. All'unilateralismo della forza armata della *National Security Strategy* dell'ex Presidente George W. Bush, in Europa si contrappone il multilateralismo del dialogo e del confronto. Il *soft power*, in definitiva, ha la meglio sull'*hard power* statunitense.

Il 5 ottobre 2005 la Commissione europea lancia la proposta di dichiarare il 2008 anno europeo del dialogo interculturale. Secondo il trattato che la istituisce, infatti, la Comunità europea ha il compito di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa e di contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando però il retaggio culturale comune. La Commissione, poi, indica la base giuridica di questa sua proposta nell'articolo 151 del trattato, ex articolo 128 introdotto dal Trattato di Maastricht e poi rinumerato da quello di Amsterdam. La cultura, infatti, in origine, non faceva parte delle materie di competenza della Comunità e anche attualmente non è di sua competenza esclusiva. Deve essere garantito, dunque, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché di quello di proporzionalità, entrambi esplicitati dall'articolo 5 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

La decisione sul dialogo interculturale deve applicarsi a tutti coloro che si trovano sul territorio dell'Ue, indipendentemente dalla cittadinanza degli stessi. I diritti umani e le libertà fondamentali, cioè, devono essere garantiti a tutti, indipendentemente dalla nazionalità, etnia, religione o cultura. Si sviluppa, quindi,

una nuova forma di cittadinanza, una cittadinanza sovranazionale che integra quelle nazionali o regionali. Infine, il dialogo interculturale permette il passaggio dalla fase potenzialmente critica del multiculturalismo (emblematico è, ancora una volta, il caso inglese) a quella armoniosa dell'interculturalismo. In questo stadio, infatti, le differenze culturali vengono condivise, spiegate, capite. Questo scambio reciproco di informazioni conduce a una mutua conoscenza.

* * *

Il quarto capitolo è tutto dedicato ai temi dell'anno europeo del dialogo interculturale. Tale argomento, infatti, taglia trasversalmente molti altri: quello dei fondi strutturali, dell'istruzione, dell'apprendimento permanente, della gioventù, della cultura, della cittadinanza, dello sport, della parità di genere, dell'occupazione, degli affari sociali, della lotta contro le discriminazioni e l'esclusione sociale, contro il razzismo e la xenofobia, dell'asilo, dell'integrazione degli immigrati, dei diritti umani, dello sviluppo sostenibile, della politica audiovisiva e della ricerca. I principali progetti finanziati dalla Commissione, uno per ogni Stato membro oltre a sette grandi progetti di portata comunitaria, interessano determinati settori chiave. Otto temi principali, in particolare, sono stati indicati.

Innanzitutto, il dialogo interculturale deve svilupparsi in ambito culturale e grazie all'intervento dei media. Attraverso incontri periodici di artisti e scrittori, attraverso l'organizzazione di festival di culture diverse, infatti, si entra in contatto con varie tradizioni e modi differenti di concepire la vita. Il ruolo dei media, poi, è fondamentale dal momento che il "quarto potere", soprattutto nell'epoca del web, della rivoluzione tecnologica delle informazioni e delle comunicazioni, è in grado di influenzare l'opinione pubblica e, conseguentemente, condizionare le decisioni politiche.

Il tema della scienza e dell'istruzione nella diffusione del dialogo interculturale, poi, è fondamentale laddove si consideri che l'obiettivo dell'Unione europea, soprattutto in seguito all'elaborazione della "strategia di Lisbona" del marzo 2000, è quello di trasformarsi nella "più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010". In questo modo, l'Ue attirerebbe giovani studenti da ogni luogo del

mondo, sottraendo parte del potere d'attrazione detenuto tradizionalmente dagli Stati Uniti d'America. I giovani europei, d'altra parte, partecipano all'estensione del dialogo interculturale poiché sono spinti a muoversi, sia all'interno dei confini comunitari, partecipando a programmi di mobilità studentesca come Erasmus, Grundtvig e Comenius (un ulteriore progetto volto a incrementare la mobilità dei giovani è il Leonardo da Vinci, dedicato, però, alla formazione professionale), sia all'esterno dell'Ue, grazie ai programmi Tempus e Erasmus Mundus (basati su un approccio multilaterale) e agli scambi bilaterali fra l'Ue e singoli Paesi terzi.

Si è già sottolineato come il dialogo interculturale costituisca uno degli elementi (certamente non l'unico, ma probabilmente il più efficace) della politica di integrazione degli immigrati. E tale integrazione è diventata sempre più necessaria nella società attuale, essendo divenuta ormai insufficiente una semplice politica di immigrazione. Gli argomenti relativi alle migrazioni e al trattamento delle minoranze, quindi, rivestono un'importanza particolare per il dialogo interculturale.

Anche al multilinguismo si possono applicare le disposizioni valide per il dialogo interculturale. Il multilinguismo dell'Ue ha una dimensione prettamente interna, essendo cioè espressione delle diverse lingue ufficiali dell'Ue, le lingue che gli stessi Stati membri, al momento della loro adesione, hanno deciso di designare come tali. Attualmente, tali lingue ufficiali sono ventitre. Accanto a queste, però, acquistano un ruolo sempre più decisivo quelle minoritarie. La Commissione europea, dunque, dopo aver dichiarato il 2001 l'anno europeo delle lingue, ha incaricato un gruppo di esperti sul multilinguismo di presentare le conclusioni sull'apporto da questo fornito al dialogo interculturale. È così risultato evidente come l'Ue dovrebbe incrementare l'apprendimento delle lingue fra i suoi cittadini, sviluppando l'obiettivo della lingua materna più due (una di comunicazione e una adottiva). Parlando la lingua dell'interlocutore, una lingua che non necessariamente deve essere ufficiale dell'Ue o parlata all'interno di uno Stato membro dell'Unione, le persone potranno comprendersi a fondo, andranno oltre il semplice stimolo superficiale a capirsi e questo non potrà che apportare benefici al dialogo interculturale.

Un ulteriore tema di importanza decisiva per il dialogo interculturale è quello religioso. Il dialogo interreligioso, infatti, permetterà di abbattere i pregiudizi che fanno vedere la religione altrui come pericolosa solo perché non la si conosce. In

particolare, in tale ambito acquista una rilevanza fondamentale il trattamento riservato all'Islam.

Il dialogo interculturale, inoltre, dovrebbe aversi anche all'interno del posto di lavoro. Questo dovrebbe implicare, in particolar modo, la possibilità per il lavoratore di esprimere liberamente la propria fede e di comportarsi secondo i propri usi, i propri dettami religiosi e le proprie tradizioni, ovviamente nel quadro del sempre necessario rispetto dell'altro. Imprese affermate nel loro settore si sono distinte per un'educazione interculturale impartita ai loro dipendenti o per garantire a tutti, senza alcuna discriminazione, eguali opportunità.

Infine, il tema dei giovani è probabilmente il più importante. È, infatti, trasversale rispetto a molti dei soggetti visti e, inoltre, è proprio grazie a loro che la società potrà svilupparsi sempre più aperta ai valori altrui e recettiva della diversità culturale. È grazie al contatto reciproco con altre persone di altri Stati e tradizioni che ci si rende conto che, al di là delle differenze, si è tutti uguali e tutti parte di quella grande famiglia che è la "famiglia umana". Ancora una volta, dunque, si cerca di favorire la mobilità, quella mobilità che in Europa è stata così tanto rilevante da giustificare fra i giovani aventi partecipato a programmi internazionali l'affermazione:

"Someone call it Europe, we call it 'home'".

* * *

Il quinto e ultimo capitolo, infine, è dedicato all'approfondimento del rapporto fra l'Ue e gli Stati mediterranei, probabilmente il miglior esempio di dimensione esterna di dialogo interculturale. Dal silenzio del trattato istitutivo del 1958 si è progressivamente passati a una politica concertata, o almeno a un tentativo di realizzarla, della Cee nella regione mediterranea, dapprima con la politica mediterranea globale e poi con la politica mediterranea rinnovata. È, tuttavia, solo con l'instaurazione di un partenariato euro-mediterraneo, deciso a Barcellona nell'ormai lontano novembre 1995, che si può parlare di contributo della politica mediterranea europea al dialogo interculturale. Infatti, la dichiarazione di Barcellona

indica tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo: quella politica e di sicurezza, mirante a creare un'area democratica, rispettosa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto e delle principali norme di diritto internazionale, sia consuetudinario sia pattizio; quella economico-finanziaria, volta a creare entro il 2010 una zona di libero scambio fra i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, a rafforzare l'economia dei Paesi della sponda sud e a integrare i loro sistemi economici nell'economia globale; infine il partenariato nei settori culturale, sociale e umano.

È in tale ambito che, dunque, si inserisce il dialogo interculturale. I popoli del Mediterraneo, infatti, se da una parte condividono esperienze storiche comuni e tradizioni filosofiche condivise, dall'altra hanno intrattenuto dei rapporti conflittuali. Questo è particolarmente vero nel caso delle relazioni con gli Stati islamici. Conseguentemente, progetti in grado di mettere in contatto fra loro culture differenti non possono che essere accolti con un sorriso sulle labbra. A tal fine, assume un ruolo fondamentale la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo fra le culture e le civiltà, la cui creazione è stata proposta alla Conferenza ministeriale di Valencia del 2002 e ufficializzata in occasione di quella di Napoli dell'anno successivo, che ha deciso che la sede sarebbe stata Alessandria d'Egitto.

Il quadro multilaterale finora descritto, poi, è stato affiancato da accordi bilaterali di associazione, stipulati nel corso degli anni '90 del XX secolo e approvati dal Consiglio e dalla Commissione all'alba del nuovo millennio, accordi che hanno sostituito quelli di partenariato classici conclusi nel corso degli anni '70, e dalla politica europea di vicinato. Questa costituisce un approfondimento del partenariato euro-mediterraneo dal momento che offre incentivi aggiuntivi bilaterali sulla base delle necessità dei singoli Stati.

Per far fronte ai limiti e sormontare gli ostacoli incontrati lungo il cammino del partenariato euro-mediterraneo, Nicolas Sarkozy ha lanciato, ancor prima della sua elezione alla Presidenza della Repubblica francese, l'idea di un'Unione mediterranea. Tale progetto, poi, è stato rivisto e, in seguito al cosiddetto "compromesso di Hannover" con la Germania, trasformato in Unione per il Mediterraneo. Nel corso dell'anno appena terminato, in una serie di vertici successivi, se ne è ufficializzata

l'istituzione e se ne sono precisati gli ambiti di intervento e gli organi. Dietro la spinta propositiva di Sarkozy, l'Upm si occupa in particolar modo del dialogo interculturale.

Sebbene l'idea sia, almeno in linea di principio, positiva, è ancora presto per esprimere un giudizio definitivo sulla stessa. Certo è, però, che nella regione si sono fatti passi in avanti anche nel tema scottante delle migrazioni, dopo che il vertice di Barcellona del 2005, organizzato per commemorare il decimo anniversario del partenariato euro-mediterraneo, lo ha inserito come quarta dimensione dello stesso partenariato.

PRIMO CAPITOLO

L'EUROPA E L'IMMIGRAZIONE

“Le dialogue doit être basé sur la tolérance mutuelle et la vérité”.

Hans-Gert Pöttering, Presidente del Parlamento europeo

“Le dialogue relie les gens”.

Margot Wallström, Commissario responsabile per le Relazioni istituzionali e la
strategia della comunicazione

I. La vocazione dell'uomo alla migrazione

La definizione da dare al concetto di migrazione è complessa. Innanzitutto, molto spesso si fa confusione fra immigrazione ed emigrazione. In realtà, però, i termini non sono altro che due facce della stessa medaglia. Il fenomeno migratorio studiato dal punto di vista dello Stato di provenienza dei migranti corrisponde, infatti, all'emigrazione; preso in considerazione dal Paese di destinazione degli stessi, invece, coincide con l'immigrazione.

Inoltre, diverse sono le cause che possono spingere le persone ad abbandonare il loro Paese di origine per insediarsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro territorio. Fra queste rivestono un ruolo prioritario quelle di tipo economico, ma non possono essere dimenticate le ragioni politiche. Questa precisazione permette di distinguere il migrante propriamente detto dal profugo o dal rifugiato. I confini tra la scelta volontaria del primo e quella forzata dei secondi non sono del tutto nitidi. Le Nazioni Unite, tuttavia, hanno fornito definizioni che permettono di discernere le due categorie.

In particolare, da un lato, la Divisione statistica del Dipartimento per gli Affari economici e sociali¹ (Undesa, acronimo dell'inglese *United Nations Department of Economic and Social Affairs*) enuncia:

“Un migrante è una persona che si è spostata in un Paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel Paese da più di un anno”².

La definizione evidenzia almeno tre elementi:

- lo spostamento da uno Stato ad un altro,
- tale altro Stato deve essere diverso da quello di abituale residenza,

¹ La Divisione statistica si occupa di raccogliere dati e informazioni per l'Undesa, il Dipartimento delle Nazioni Unite per gli Affari economici e sociali, facente capo al Segretario generale dell'Onu.

² Divisione statistica del Dipartimento delle Nazioni Unite per gli Affari economici e sociali, *Recommendation on Statistics of International Migrations*, 1998, in http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf.

“A long-term migrant should be defined as person who moves to a Country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year”.

→ la permanenza nel nuovo Paese deve essere prolungata e superare l'anno.

Dall'altro, la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, promossa dall'Alto commissariato per i Rifugiati³ (Unhcr, acronimo della dicitura inglese *United Nations High Commissioner for Refugees*), stabilisce:

“[Un rifugiato è] chiunque, per fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trovi fuori del Paese di cui ha la cittadinanza e non può oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di questo Paese”⁴.

Infine, si devono distinguere i flussi interni da quelli esterni: i primi si hanno dentro i confini di un determinato Stato; i secondi, di converso, attraversano le frontiere fra due o più Paesi. In questo ultimo caso si parla anche di movimenti migratori internazionali. Se l'aumento delle superfici coltivate e l'urbanizzazione hanno ristretto di molto il margine delle migrazioni interne, il dibattito su quelle internazionali è vivo e controverso.

Il genere umano, fin dall'antichità, ha sempre dimostrato una propensione alle migrazioni, a spostarsi dal territorio di origine per andare alla scoperta di nuovi luoghi. Quando, ad esempio, una mutazione genetica rafforzava la specie o un'innovazione culturale permetteva di migliorare l'accesso al cibo o le condizioni di vita e, conseguentemente, conduceva a un incremento della popolazione, una parte del gruppo tendeva a staccarsi per ricercare nuovi spazi e vivere nuove esperienze. In tal modo, se è vero che sono state ragioni culturali e/o biologiche a originare i primi fenomeni migratori, è altrettanto vero che le migrazioni hanno implicato esse stesse effetti culturali e biologici, smussando le differenze genetiche.

³ L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati è un'agenzia specializzata dell'Onu, creata dalla risoluzione n. 5/428 dell'Assemblea generale del 15 dicembre 1950, con sede a Ginevra.

⁴ Conferenza di plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, in http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm.

Articolo 1: “*the term ‘refugee’ should apply to any person who: [...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the Country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that Country*”.

Lo spostamento di masse consistenti di popolazioni, dunque, ha segnato la vicenda storica di molti Paesi e, più in generale, dell'umanità intera. Il caso più rappresentativo a tal proposito è stato certamente il flusso schiavista che, dal XVII secolo, ha condotto forzatamente oltre sette milioni di schiavi di colore dal golfo di Guinea in Africa verso le coste meridionali del continente nord-americano. Quello che può essere considerato il primo traffico clandestino di esseri umani, di fatto, ha contribuito alla formazione di ciò che comunemente viene definito il *melting-pot* statunitense.

Altri fenomeni di migrazione di massa, tuttavia, possono essere ricordati. Tali movimenti hanno riguardato sia ambiti culturali notevolmente diversi tra loro, ed è questo il caso dei cinesi emigrati in Malaysia dove attualmente controllano l'economia del Paese con le loro attività industriali e commerciali e rappresentano quasi la metà della popolazione, sia universi culturali simili, e ci si riferisce principalmente alla corrente migratoria intervenuta fra l'Europa e gli Stati Uniti fra l'Ottocento e il Novecento.

II. L'Europa, da terra di emigrazione a nuova "Eldorado"

A. I flussi migratori nel Vecchio Continente

La questione migratoria in Europa è stata e continua a essere particolarmente sentita. Per secoli, infatti, il Vecchio Continente è stato il punto di partenza dal quale salpavano navi cariche di persone fiduciose in un nuovo avvenire e dirette verso le coste degli Stati Uniti o dell'America latina. Negli ultimi decenni, inoltre, il fenomeno dell'emigrazione di massa è stato sostituito da quello dell'immigrazione. Dopo essere stata bacino di emigrazione per il continente americano, infatti, l'Europa si è trasformata in una nuova "Eldorado" per i migranti.

1. Le emigrazioni europee

Fra il 1840 e il 1930 più di cinquanta milioni di europei abbandonarono il Vecchio Continente. Vaste categorie di cittadini, espulsi dal mutare dei processi produttivi in patria, diedero vita a grandi movimenti migratori internazionali. E a poco servirono le strategie utilizzate da molti Stati volte a perseguire, anche con punizioni corporali e pene capitali, non solo chi cercava di uscire clandestinamente dal Paese, ma pure chi faceva opera di proselitismo e aiutava a espatriare. Paradigmatico è il caso del Regno Unito, dove il divieto di espatrio per i lavoratori specializzati restò in vigore fino alla metà del XIX secolo.

Oggi il museo dell'immigrazione stabilito a Ellis Island, a New York, testimonia l'elevato numero di cittadini europei, in principio britannici, legati all'ex colonia "ribelle" dal retaggio coloniale, e irlandesi, poi tedeschi e scandinavi, infine italiani, che hanno tentato la fortuna nel Nuovo Mondo. Questo enorme flusso migratorio prese il via in Irlanda, dopo che una terribile carestia causata dalla *peronospora*, un fungo parassita della patata, distrusse la principale fonte di nutrimento di quel Paese fra il 1845 e il 1847, lasciando così senza cibo e senza

lavoro milioni di irlandesi. Le conseguenze di questa grave penuria furono disastrose: duecentocinquantamila residenti morirono di stenti e di fame e un milione fu costretto ad emigrare. Al gruppo etnico irlandese, poi, fecero seguito quello tedesco e, ancora, le popolazioni dell'Europa meridionale, anch'esse costrette ad affrontare un'agricoltura in crisi. Il sogno del *self-made man* spingeva molti europei ad affrontare le insidie di un viaggio pericoloso e lungo. Lo scrittore Henry James, visitando Ellis Island, che, fino all'anno della sua chiusura avvenuta nel 1954, può essere considerato il primo "centro di permanenza temporaneo" moderno, raccontava come alla fine del XIX secolo gli immigrati fossero "divisi, suddivisi, selezionati, perquisiti, affumicati", entrando nella società come europei e uscendone come americani.

Verso l'America latina andarono invece orientandosi italiani, francesi, spagnoli e portoghesi, mossi dall'apparente facilità delle lingue parlate nel sub-continente i primi due gruppi, dall'eredità coloniale i secondi due. Tutti e quattro i gruppi etnici, inoltre, erano affascinati dalla vastità delle terre inesplorate e dalle ricchezze delle stesse decantate nel Vecchio Continente.

Di conseguenza, per anni l'Europa è stata più preoccupata degli effetti dell'emigrazione di massa che di quelli dell'immigrazione. Tale convinzione, risalente al XVII secolo, era un lascito del pensiero mercantilista che considerava la ricchezza demografica una delle principali fonti del potere politico e della crescita economica del Paese. Secondo le teorie demografiche mercantiliste, infatti, un aumento della popolazione avrebbe implicato maggiore ricchezza per il Paese, a causa dello sviluppo delle manifatture e del commercio, dell'aumento dei profitti e del mantenimento di un basso livello dei salari che ne sarebbero derivati.

2. Gli immigrati in Europa

Nonostante le prove di autodistruzione di massa, legate a due conflitti mondiali combattuti sul territorio europeo, varie guerre civili interne agli Stati che hanno portato nella maggior parte dei casi all'avvento di regimi autoritari e fenomeni di genocidio, a partire dall'epoca della decolonizzazione il continente europeo ha cominciato a esercitare il suo attuale potere attrattivo e si è così giunti a contare

cinquecento milioni di persone nel 1950, ben centocinquanta milioni in più rispetto al 1900⁵. Il fenomeno dell'immigrazione comincia, quindi, a inquietare le istituzioni europee; prova di tale preoccupazione strisciante è la progressiva maggiore attenzione rivolta alla politica migratoria dai trattati comunitari e dai vertici europei.

Così come si differenzia fra migrazioni interne e migrazioni internazionali, però, devono essere distinte due fasi dell'immigrazione in Europa. Una prima fase, caratterizzata da flussi migratori interni agli Stati membri della Comunità, corrisponderebbe al fenomeno della migrazione interna; mentre una seconda tappa, in cui i movimenti provengono per lo più da Stati terzi, sarebbe conforme alle migrazioni esterne.

a. Le immigrazioni interne

Fino alla caduta del muro di Berlino il Paese principalmente interessato dal fenomeno migratorio è stato la Germania occidentale. Annualmente, infatti, milioni di tedeschi dell'est cercavano di superare lo stretto controllo esercitato dalla *Stasi*, il Ministero per la Sicurezza di Stato della Repubblica democratica tedesca, per entrare nella Repubblica federale. A questi si aggiungevano coloro che provenivano dagli Stati dell'Europa orientale, satelliti del regime sovietico. La Repubblica federale, già all'indomani della sua istituzione, presentava una politica della forza-lavoro distinta da quella dell'immigrazione. Le persone provenienti dall'Europa dell'est, infatti, erano considerate *Vertriebene*, cioè tedeschi come gli altri, anzi tedeschi più duramente colpiti dalla tragedia della sconfitta e dell'occupazione straniera. Tali soggetti non andavano alla ricerca di un lavoro, ma si muovevano per ritrovare la patria perduta. Al contrario, lungo l'asse sud-nord del continente europeo si spostavano coloro che erano alla ricerca di un lavoro e che venivano considerati necessari allo sviluppo della dinamica economia tedesca del dopoguerra, ma al tempo stesso un fenomeno temporaneo (da qui l'appellativo di *Gastarbeiter*, "lavoratori ospiti").

⁵ Letture magistrali tenute dal Prof. Silvio Fagiolo, titolare della cattedra di Relazioni internazionali, presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma nei mesi di ottobre/dicembre 2007.

All'indomani della caduta del muro di Berlino, e poi soprattutto in seguito all'allargamento a est dell'Ue, si temeva che aumentasse esponenzialmente la cifra relativa alle immigrazioni intra-comunitarie. Tali previsioni "apocalittiche", invece, oltre ad essere state circoscritte in alcuni Stati da disposizioni transitorie che potenzialmente limitavano la libera circolazione delle persone provenienti da tali Paesi per un periodo di tempo variabile⁶, sono state smentite dalla realtà dei fatti. La Germania, però, ha effettivamente accolto, dal 1989 a oggi, 1,5 milioni di "immigrati etnici di ritorno", provenienti dai territori dell'est (soprattutto da oltre la frontiera dell'Oder Neisse, dalla Polonia, dalla Bulgaria e dalla Turchia). Di converso, è notevolmente aumentata l'immigrazione extra-comunitaria.

Fin dall'ingresso della Grecia nella Comunità economica europea, avvenuto nell'ormai lontano 1981, si è sempre paventato, in occasione di ogni allargamento della stessa, lo spauracchio dell'invasione del proprio Paese per opera dei cittadini dei nuovi Stati membri. Tali individui, infatti, godendo delle libertà garantite dal trattato istitutivo, tra cui soprattutto la libera circolazione dei lavoratori, potevano spostarsi quasi senza alcun limite formale, se non quello relativo all'effettiva esistenza di un'occupazione, e risiedere nel territorio di un altro Paese.

Indicativo è il caso dell'ormai proverbiale "idraulico polacco che toglie il lavoro". La Francia, infatti, si è opposta alla direttiva Bolkenstein sulla liberalizzazione dei servizi, affermando che "l'idraulico polacco costituisce un pericolo per il mercato francese". La paura dell'ignoto, del cambiamento, degli stranieri in questo caso è stata così forte che si è ignorata la vera natura del fenomeno, palesata invece dal Primo Ministro polacco che ha sottolineato come tale categoria in Francia non sia diffusa e che al contrario si necessiterebbero idraulici francesi in Polonia. La liberalizzazione e l'apertura, dunque, costituirebbero un elemento positivo per entrambi i Paesi, sia per gli Stati industrializzati e ricchi della cosiddetta Europa a 15 sia per quelli di recente adesione.

Uno Stato che entra a far parte dell'assetto comunitario, in effetti, deve rispettare i cosiddetti "criteri di Copenaghen". Tra questi, rivestono un ruolo fondamentale quello politico e quello economico. Il primo prescrive la necessità del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto, nonché

⁶ RIGO, *Europa di confine: trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, 2007.

l'esistenza di un sistema politico democratico; il secondo, invece, indica come prerequisito per l'ammissione lo sviluppo di un'economia di mercato stabile e radicata. Gli immigrati, in questo modo, non saranno più spinti ad abbandonare il loro Paese. Non verranno attirati più dal mito di uno Stato moderno e democratico perché l'integrazione del proprio Paese nel sistema comunitario lo ha trasformato in uno Stato esso stesso moderno e democratico. Le migrazioni interne agli Stati dell'Ue, dunque, di fatto, cessano quando lo Stato entra a far parte della stessa.

Se un cittadino comunitario decide in ogni caso di allontanarsi dalla propria patria per recarsi in un altro Stato, nella quasi totalità dei casi lo fa per motivi di prestigio personale. Perché, ad esempio, vuole vivere un'esperienza all'estero, trovare un'occupazione stimolante, vedersi aumentato il suo livello salariale. Un altro tipo di migrazione intra-comunitaria, svincolata dal mercato del lavoro, riguarda quelle persone, in genere anziane e ricche, che tendono a trasferirsi dai Paesi freddi del settentrione del continente a quelli caldi del meridione per passarvi alcuni mesi dell'anno, ma a volte anche per stabilirvisi definitivamente. Si assiste a un grande afflusso di tedeschi e scandinavi soprattutto verso la *Costa del Sol* e le isole Canarie in Spagna, la regione dell'Algarve in Portogallo o la costa romagnola e la Toscana in Italia. L'Unione europea, quindi, ha fatto cessare il fenomeno migratorio interno propriamente detto. In definitiva, cessa l'immigrazione e comincia, invece, l'integrazione economica.

b. Le immigrazioni esterne

Anche nel primo periodo, quello che va dalla creazione della Comunità economica europea alla riunificazione delle due Repubbliche tedesche, tuttavia, si sono avuti casi di immigrazioni esterne. Non si devono dimenticare, infatti, le forti ondate migratorie che hanno colpito Paesi ex-coloniali, come il Regno Unito e la Francia, entrambi destinatari di flussi di popolazioni provenienti dalle loro ex colonie (Asia orientale per la Gran Bretagna, in particolare India e Pakistan; Africa settentrionale per la Francia)⁷.

⁷ SACCO, *L'invasione scalza. Movimenti migratori e sicurezza nazionale*, Milano, 1996.

Il fenomeno nuovo che si comincia a realizzare dalla caduta del muro di Berlino e, soprattutto, grazie allo sviluppo economico dei Paesi europei è che le migrazioni iniziano a interessare anche Stati tradizionali di emigrazione, come quelli dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo, Italia e Grecia). Anzi, oggi sono proprio questi Paesi di “recente immigrazione” quelli che attraggono il maggior numero di immigrati. Ciò è dovuto a tutta una serie di fattori, ma in particolar modo alla prossimità geografica dei Paesi di origine dei “nuovi immigrati” (provenienti soprattutto dall'Africa settentrionale o dai Balcani).

B. Le cause dell'immigrazione

I migranti sono spinti dalle cosiddette “tre d”:

- la differenza di sviluppo,
- la demografia,
- la democrazia⁸.

Acquista validità il cosiddetto “paradosso dello sviluppo”, secondo il quale i migranti non sono spinti a spostarsi perché in condizioni di povertà assoluta, quanto perché sono attratti da migliori condizioni di vita e da aspettative economiche rosee sul futuro, sia in termini di aumento salariale sia di miglioramento delle condizioni di lavoro e di assistenza sociale.

Dal punto di vista della demografia si deve citare il fenomeno dei “vasi comunicanti”, secondo il quale nei Paesi ad alta densità si ha una pressione demografica talmente forte che spinge i cittadini ad allontanarsi. Tali cittadini verranno inevitabilmente attirati da quei Paesi a bassa densità, dove la popolazione è in diminuzione o rimane costante e laddove la forza lavoro a disposizione per la realizzazione di diversi tipi di attività, soprattutto le più umili, comincia a scarseggiare. A tal proposito è interessante notare come dal Sud del mondo si chieda all'Europa non solo di aiutare gli immigrati sul territorio comunitario, ma anche e soprattutto di sostenere economicamente i principali Paesi di provenienza degli stessi

⁸ *Development, Demography e Democracy* sono i termini utilizzati dal rapporto finale del 7 ottobre 2005 della *Global Commission on International Migration* delle Nazioni Unite.

affinché si sviluppino e, così facendo, diminuisca la pressione demografica e il flusso migratorio⁹.

Infine, i migranti sono spinti ad emigrare perché attirati dal mito di uno Stato democratico. Si parla di una “migrazione nel tempo”¹⁰, che va oltre quella “nello spazio”, in quanto per molti emigrare significa raggiungere un Paese “moderno”, che possa permettere loro di vivere liberamente la loro religiosità o sessualità. A dare questa immagine del Paese di accoglienza contribuiscono in particolar modo i racconti che provengono da coloro che sono già emigrati e che lo descrivono come la nuova “Eldorado”. Si parla, a tal proposito, di “immaginario migratorio collettivo”, delineato dagli “immigrati di ritorno”, o anche semplicemente dalle lettere che questi spediscono a casa o dalle chiamate effettuate. Si realizza, quindi, una sorta di “socializzazione anticipatoria”, in base alla quale gli immigrati acquisiscono tradizioni, conoscenze, cultura, usi del Paese di destinazione prima ancora di esservi installati¹¹.

Se più o meno le stesse sono le cause ultime che spingono alle migrazioni, cambiano invece nel corso degli anni le aspettative e il profilo dei migranti. In passato questi erano per lo più individui poco qualificati, uomini e soli.

Oggi, invece, l’immigrazione è anche femminile (anzi, sono proprio loro quelle che vogliono allontanarsi dai loro Paesi di origine, laddove in tali Paesi non possono esprimersi liberamente, come è il caso della maggior parte degli Stati islamici, ovvero laddove la nascita di una figlia femmina è considerata un disastro, come avviene in Cina, soprattutto a partire dall’introduzione della politica del figlio unico¹²). La possibilità di emigrare costituisce per queste donne l’opportunità di una vita nuova. Anche se saranno impiegate, ventiquattro ore su ventiquattro, in fabbriche per lavori manuali (le cosiddette *squatting industry*, industria baraccata, o *sweatshops*, botteghe del sudore) o, ancora, se dovranno affrontare un viaggio estenuante e soprattutto pericoloso per raggiungere i Paesi di destinazione, questi costituiscono una speranza per tali donne. In questo modo, infatti, esse potranno riscattare la loro presunta

⁹ BUONOMO (a cura di), *Etnie, culture e unità dell’Europa*, Milano, 1992.

¹⁰ SACCO, op. cit.

¹¹ DELEO, *La politica migratoria nell’Unione europea. Orientamenti comunitari e nazionali*, Bologna, 2007.

¹² SACCO, op. cit.

situazione di inferiorità e addirittura contribuire in misura soddisfacente al fabbisogno della famiglia in patria con il rientro dei loro risparmi¹³.

Attualmente, inoltre, nella maggior parte dei casi, i migranti si spostano per un periodo limitato di tempo e, quindi, non richiedono il ricongiungimento familiare, mentre in passato questo era una delle principali cause di immigrazione (lo è tuttora in Paesi come la Francia, dove raggiunge quota 65%, continuando a essere il principale canale di accesso al Paese).

Infine, sono sempre più qualificati i lavoratori che emigrano e, anzi, obiettivo dell'Unione europea è proprio quello di diventare un polo di attrazione dei migliori "cervelli" dell'Europa stessa, ma non solo, sottraendo il potere di seduzione esercitato dagli Stati Uniti, soprattutto nei riguardi del sud-est asiatico. È alla luce di questo fenomeno che va letta la proposta della Commissione relativa all'introduzione di una *Blue Card*, alternativa alla *Green Card* americana, in grado di limitare per quanto possibile la "fuga di cervelli" europei verso altri territori e soprattutto di attrarre menti brillanti provenienti da Paesi terzi¹⁴.

La proposta lanciata il 23 ottobre 2007 dall'allora Vicepresidente della Commissione europea, Franco Frattini, responsabile per la Giustizia, la libertà e la sicurezza, è stata accolta con successo dalla maggior parte dei Paesi europei¹⁵. L'articolo 2 di tale proposta di direttiva al Consiglio definisce un "lavoratore altamente qualificato" colui che svolge "un lavoro reale ed effettivo sotto la direzione di un'altra persona, per il quale [...] viene retribuito e per il quale sono richiesti titoli di istruzione superiore o almeno tre anni di esperienza professionale equivalente". A tale categoria di lavoratori verrà rilasciata una Carta blu della validità di due anni, che permetterà loro di entrare e soggiornare liberamente nel territorio dello Stato che concederà il documento, di circolare all'interno dell'Unione e, infine, di ottenere il ricongiungimento familiare agevolato. La preferenza per l'immigrazione qualificata, però, era una realtà già prima che tale proposta venisse fatta.

¹³ DEGANI, *Diritti umani, multiculturalismo e dimensione di genere*, pp. 143-165, in MASCIA (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Venezia, 2007.

¹⁴ DUMONT, *L'immigration et l'Europe*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 27-34.

¹⁵ Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati presentata dalla Commissione il 23 ottobre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:IT:PDE>.

1. Francia

In particolar modo in Francia nel 2006 è stata introdotta la carta *Compétences et talents*, che presenta delle notevoli agevolazioni per i lavoratori altamente qualificati. Tale carta, valida tre anni, ma rinnovabile, viene concessa allo straniero “in grado di partecipare, grazie alle sue capacità e ai suoi talenti, allo sviluppo dell’economia francese e all’espansione della Francia nel mondo o allo sviluppo del suo Paese d’origine, in campo scientifico, culturale, umanitario e sportivo”. La nuova legge sull’immigrazione e l’integrazione del 24 luglio 2006, n. 911, segna, di fatto, il passaggio dall’“immigrazione subita” a quella “a scelta”.

2. Germania

In Germania la nuova legge sull’immigrazione (legge sul controllo e la limitazione dell’immigrazione e sulla regolamentazione del soggiorno e l’integrazione dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri) del 30 luglio 2004, entrata in vigore l’anno successivo, dà la precedenza ai lavoratori qualificati ai quali viene concessa la possibilità di ottenere fin dall’inizio il permesso di residenza illimitato e il ricongiungimento familiare agevolato. La legge, integrata l’anno successivo da un nuovo testo normativo, Modifica della legge sul soggiorno degli stranieri e di altre leggi del marzo 2005, favorisce anche l’immigrazione di lavoratori autonomi e concede facilitazioni agli studenti stranieri che abbiano conseguito la laurea in Germania.

3. Regno Unito

Nel Regno Unito lo *Statement of Changes in Immigration Rules* del febbraio 2005 introduce un meccanismo privilegiato di ingresso per gli *highly skilled migrants*, che potranno aver accesso al mercato del lavoro britannico anche senza un’offerta ben precisa. Tale legge, rivista a luglio 2008, prevede un *point-based system* per tale categoria di immigrati. I punti sono attribuiti sulla base della preparazione,

dell'ammontare precedentemente guadagnato, dell'età del candidato, degli investimenti e delle operazioni finanziarie effettuate.

C. Qualche statistica

Oggi l'Europa è il continente che riceve il maggior numero di immigrati, avendo superato Paesi tradizionali di accoglienza degli stessi e che, anzi, si sono venuti a plasmare proprio sulla base della e grazie all'immigrazione, come gli Stati Uniti¹⁶ e, ancor più, il Canada e l'Australia. Uno dei più grandi storici americani del secolo appena trascorso, Oscar Handlin, così cominciava "Gli sradicati", la sua opera più rilevante, pubblicata negli Stati Uniti nel 1951:

“Volevo scrivere una storia dell'immigrazione in America e mi sono accorto che essa era più semplicemente la storia dell'America”¹⁷.

Sugli oltre duecento milioni di immigrati nel mondo, più di quaranta milioni risiedono nel territorio dei ventisette Stati dell'Unione allargata. Il dossier statistico sull'immigrazione presentato a fine ottobre 2007 dalla Caritas-Migrantes ha infatti dimostrato che nell'Ue a 27, un'area con circa mezzo miliardo di persone, sono ventotto milioni (a inizio 2006) gli immigrati con cittadinanza straniera. Tale cifra, tuttavia, raggiunge i cinquanta milioni se si prendono in considerazione quanti nel frattempo hanno ottenuto la cittadinanza per nazionalizzazione. I due terzi della popolazione immigrata sono costituiti da non comunitari: il 32% da europei non Ue (per lo più russi, turchi e balcanici), il 22% da africani (di cui due terzi provenienti dal Maghreb: Marocco, Algeria e Tunisia), il 16% da asiatici (per lo più cinesi e indiani) e il 15% da americani (in gran parte sudamericani)¹⁸.

¹⁶ MATHIAS, *Ethnic Groups and Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, vol. 59, num. 5, 1981, pp. 975-998.

¹⁷ “Once I thought to write the history of immigrants in America. Then I discovered that the immigrants were American history”.

¹⁸ Caritas-Migrantes, *XVII Rapporto sull'immigrazione. Anno europeo del dialogo interculturale*, Roma, 2007.

La Spagna nel 2007 ha assorbito il 42% dell'immigrazione annuale netta (arrivi meno partenze) dei ventisette Paesi dell'Unione europea. Ben 684.900 immigrati su un totale di 1.647.700 si sono dunque stabiliti in Spagna. Il Paese iberico è seguito dall'Italia, la cui percentuale di immigrati si è attestata nel 2007 al 28%, l'equivalente di 454.500 immigrati netti, poi dal Regno Unito, dalla Francia e dal Belgio¹⁹. Quando si guarda alla componente dell'immigrazione, però, si nota una differenza fondamentale fra i Paesi finora citati. Mentre la maggior parte degli immigrati entrati nel Regno Unito, infatti, proviene da Paesi sviluppati (Stati Uniti, Australia, Sud Africa e Paesi dell'Ue), attirati dalla dinamica economia britannica, venuti a occupare posti altamente qualificati e per un periodo di tempo relativamente breve; intenzionati, cioè, a fare ritorno al loro Paese di origine; negli altri Stati la percentuale maggiore è costituita da lavoratori non qualificati. Il ricongiungimento familiare, dunque, è molto più alto negli altri Paesi (una media del 45% contro un 30% britannico), mentre le domande d'asilo sono molto variabili²⁰.

Quando si prende in considerazione il saldo migratorio, invece, la Spagna è seconda, dietro l'Irlanda. Seguono, a lunga distanza, ma comunque con un tasso che è superiore al doppio di quello della media europea, Cipro, Malta, la Svezia e il Lussemburgo. Sette Paesi invece, tutti di recente integrazione a eccezione dei Paesi Bassi (Romania, Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Bulgaria e, appunto, Paesi Bassi), presentano un saldo migratorio negativo. Il saldo migratorio è la differenza fra il numero di immigrati e quello degli emigrati. Poiché, anche nell'epoca delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, risulta difficile stabilire con estrema precisione il numero di persone che entrano e di quelle che lasciano il Paese, talvolta il saldo migratorio è indicato come la differenza fra la crescita totale della popolazione e la crescita naturale della stessa, laddove il saldo naturale è la differenza fra i nati e i morti in un determinato lasso di tempo (saldo migratorio corretto).

Esistono inoltre dei legami privilegiati fra particolari Stati. Ciò è dovuto in taluni casi alla prossimità geografica (così si spiega, ad esempio, l'immigrazione

¹⁹ Commissione europea (a cura di), *Intercultural Dialogue in Europe*, dicembre 2007, in http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/630-factsfigures/fl_217_sum_en.pdf. Eurostat, *Premières estimations démographiques pour 2007, 2008*, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-081/EN/KS-SF-08-081-EN.PDF.

²⁰ STATHAM, *Understanding Anti-Asylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics?*, in *The Political Quarterly*, vol. 74, num. 1, 2004, pp. 163-177.

finlandese in Svezia), in talaltri ai legami storici (eredità coloniale in Africa per la Francia e nell'Asia orientale o nei Caraibi per il Regno Unito). Questi gruppi possono poi spostarsi da tali Paesi verso altri con questi confinanti. Lo si vede con i marocchini, che dalla Francia si stanno progressivamente spostando verso gli Stati confinanti (Belgio e Paesi Bassi in particolar modo, ma più recentemente anche Italia e Spagna), e con i turchi, che dalla Germania si stanno espandendo in Austria, Francia, Svizzera, Belgio, Svezia, Danimarca e nei Paesi Bassi.

L'incidenza degli immigrati è del 5,6% sulla popolazione complessiva, ma tale statistica presenta delle variazioni notevoli da Paese a Paese: è solo dello 0,5% negli ultimi due Stati integrati (Romania e Bulgaria), tra il 4% e il 9% negli Stati dell'Europa a 15. La Germania, Paese tradizionale di immigrazione, accoglie circa 7,5 milioni di immigrati, l'equivalente del 9% della sua popolazione, di cui ben 2,5 milioni, il 30%, sono turchi. La Spagna accoglie oltre quattro milioni di stranieri, quasi il 9% della sua popolazione, provenienti in particolar modo dalla Romania e dal vicino Marocco (vista la presenza di due *enclaves* spagnole in territorio marocchino, Ceuta e Melilla). Segue la Francia, con 3,5 milioni di immigrati, oltre il 5% della popolazione, provenienti principalmente dai Paesi del Maghreb (Algeria, 26,6%; Marocco, 21,7%; e poi Tunisia e ancora Turchia). Il Regno Unito conta 2,8 milioni di immigrati (il 5% circa della popolazione), provenienti quasi totalmente dalle ex colonie del *Commonwealth* britannico (e in particolare dall'India e dall'Australia). L'Italia attualmente accoglie oltre 3,5 milioni di immigrati, quasi il 5% della sua popolazione, provenienti per lo più dalla Romania (21,5%), dall'Albania (10,9%) e dal Marocco (10%)²¹. Le “coppie migratorie” (Regno Unito-Paesi del *Commonwealth*, Germania-Turchia, Francia-Maghreb) sono, dunque, un fenomeno evidente.

Gli immigrati sono, poi, molto concentrati in alcune aree e regioni. In Francia il 40% degli stessi vive nell'area parigina (e, in particolare, nelle *banlieue*, salite alla ribalta dopo l'autunno “caldo” del 2005), dove ben un residente su otto è straniero. Nel Regno Unito oltre un terzo degli stranieri vive nell'area metropolitana di Londra. In Spagna circa la metà degli immigrati è insediata a Madrid o in Catalogna. In Belgio il fenomeno è particolarmente marcato: l'area metropolitana di Bruxelles è,

²¹ Caritas-Migrantes, *XVIII Rapporto sull'immigrazione. Lungo le strade del futuro*, Roma, 2008.

infatti, caratterizzata da elevati livelli di segregazione etnica e ciò contribuisce all'esclusione socio-economica degli immigrati nella società di accoglienza²². In Italia, infine, gli immigrati sono distribuiti su tutto il territorio nazionale e solo un quinto si trova fra Roma e Milano²³.

²² JACOBS, PHALET e SWYANGEDOUW, *Associational Membership and Political Involvement Among Ethnic Minority Groups in Brussels*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, num. 3, 2004, pp. 543-559. JACOBS, PHALET e SWYANGEDOUW, *Social capital and political participation among ethnic minority groups in Brussels. A test of the civic community argument of Fennema and Tillie*, in <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws14/jacobs.pdf>. PHALET e SWYANGEDOUW, *Measuring immigrant integration: the case of Belgium*, 2003, in http://business.bilgi.edu.tr/pdf/Immigrant_Integration_SE.pdf.

²³ Caritas-Migrantes, *XVII Rapporto*, cit.

III. Verso una politica comunitaria in materia di immigrazione e di asilo

Si è già visto come esistano diverse forme di immigrazione e come, in particolare, si possa distinguere un'immigrazione di tipo economico, quando gli immigrati sono spinti ad abbandonare la loro patria per cercare di migliorare le loro condizioni economiche o per trovare un'occupazione stabile, un lavoro maggiormente retribuito, da una di tipo politico. Quest'ultima forma di immigrazione fa sì che gli immigrati si spostino dal loro Paese di origine perché perseguitati politicamente o perché in questo si trovano in serio pericolo di vita, per sfuggire a guerre o a regimi politici oppressivi.

A. Trattato di Roma

Il Trattato di Roma, firmato nella capitale italiana il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il primo gennaio 1958, istituisce la Cee (Comunità economica europea), il cui obiettivo fondamentale è la realizzazione di un “mercato comune”, “uno spazio geografico e giuridico in cui tra gli Stati membri siano eliminati gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, delle merci, dei servizi e dei capitali”. La questione migratoria e quella relativa all'asilo, agli albori della Comunità, non sono trattate, ma affrontate solo indirettamente nell'ambito delle strategie di realizzazione del mercato comune e nel quadro della cooperazione con i Paesi terzi. Il tema dell'ingresso dei lavoratori extra-comunitari, dello stabilimento degli stessi negli Stati membri della Cee e dell'accesso al lavoro è lasciato alla competenza esclusiva degli Stati membri.

B. Atto unico europeo

Con l'Atto unico europeo, entrato in vigore nel 1987, si sancisce il passaggio dal "mercato comune" al "mercato interno", uno "spazio senza frontiere interne"²⁴ da realizzarsi entro la fine del 1992. Ancora, però, non esiste una vera e propria competenza comunitaria in materia di immigrazione e di asilo e gli impegni degli Stati rimangono nell'ambito della cooperazione intergovernativa.

C. Accordo di Schengen e Convenzione di applicazione dello stesso

La svolta avviene con la firma dell'accordo di Schengen. Tale accordo, firmato il 14 giugno 1985 dai Paesi originari della Cee, ad eccezione dell'Italia (Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Belgio e Germania), prevede di "eliminare i controlli alle frontiere comuni trasferendoli alle proprie frontiere esterne" entro il primo gennaio 1990. In questo modo verrebbe garantita ai cittadini dei cinque Stati firmatari la possibilità di attraversare le frontiere comuni degli stessi senza essere sottoposti ad alcun tipo di controllo. Si è, dunque, nell'ambito di un'immigrazione interna alla Comunità. Tuttavia, per garantire il mantenimento di un livello costante di sicurezza per i cittadini degli Stati firmatari dell'accordo di Schengen, si è deciso di incrementare le ispezioni alle frontiere esterne, interessando, in definitiva, lo strumento normativo anche l'immigrazione esterna.

In seguito alla transizione geopolitica che l'Europa e il mondo intero hanno vissuto sul finire degli anni '80 e gli inizi dei '90 con la caduta del muro di Berlino, la conseguente riunificazione della Germania e l'implosione dell'Unione sovietica, la scadenza del 1990 non viene rispettata e si giunge, il 16 giugno di quell'anno, alla firma della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, con la quale comincia a prendere forma una "politica unica di monitoraggio delle frontiere". Fra gli Stati firmatari vengono definitivamente aboliti i controlli alle frontiere comuni.

²⁴ Secondo l'ex Ministro degli Esteri inglese, George Nathaniel Curzon, le frontiere sono "la lama di rasoio su cui stanno sospese le moderne questioni di guerra o di pace, di vita o di morte delle nazioni".

Per garantire il mantenimento del medesimo grado di sicurezza devono essere, quindi, incrementati quelli alle frontiere esterne.

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne (secondo l'articolo 2 del regolamento, "le frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, degli Stati membri; gli aeroporti degli Stati membri adibiti ai voli interni; i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari effettuati da traghetti") e l'incremento di quelli ai confini esterni (definiti come "le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne") vengono successivamente perfezionati con l'adozione del regolamento n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)²⁵.

Ancora, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea", del 13 febbraio 2008, propone di facilitare, in seguito a una registrazione, il passaggio alle frontiere esterne per i lavoratori extra-comunitari in buona fede²⁶.

La Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, inoltre, cerca di armonizzare il sistema dei visti, elaborando una lista di Paesi i cui cittadini sono soggetti alla necessità di un visto (articolo 9) e prevedendo un visto uniforme (Vsu), per periodi di tempo inferiori a tre mesi, che permetta di muoversi liberamente in tutti gli Stati dell'area Schengen. Per un periodo di tempo superiore a tre mesi, gli Stati conservano la loro sovranità nella decisione. Si rilascia un visto nazionale (Vn), valido solo per lo Stato che lo ha rilasciato.

Il titolo IV della convenzione, poi, istituisce il Sis (sistema di informazione Schengen), una rete informatica costituita da banche dati nazionali collegate a un

²⁵ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:IT:PDF>.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea", 13 febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:IT:PDF>.

database centrale con sede a Strasburgo che rende più efficiente il controllo alle frontiere esterne e la cooperazione dei sistemi giudiziari e di polizia degli Stati firmatari, con la possibilità di effettuare indagini, pedinamenti e inseguimenti anche al di là dei confini di uno degli Stati aderenti (articoli 40-41).

In seguito all'allargamento dell'Ue si è poi resa necessaria l'introduzione di un sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (cosiddetto Sis II), realizzata attraverso il regolamento n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (Sis II)²⁷.

Infine, per ciascuna domanda di asilo si individua un unico Stato membro competente a decidere, la cui decisione avrà effetti più o meno automatici negli altri Stati firmatari (articolo 30).

Lo spazio Schengen si è progressivamente esteso a tutti gli Stati membri dell'allora Ue (ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda)²⁸. All'accordo di Schengen partecipano, inoltre, anche altri Stati non membri dell'Unione. La Norvegia e l'Islanda sono Stati associati perché membri dell'Unione nordica dei passaporti con Danimarca, Svezia e Finlandia, membri di Schengen. La Svizzera, invece, è uno Stato associato a Schengen in seguito a un referendum del 2005 che conferma gli Accordi bilaterali II del 2004. Tali accordi perfezionano gli Accordi bilaterali I firmati nel 1999 ed entrati in vigore nel 2002, riguardanti appunto la libera circolazione delle persone.

D. Trattato di Maastricht

In occasione del Consiglio di Maastricht viene affrontata la questione della competenza comunitaria in materia di immigrazione, diritto di asilo, cooperazione giudiziaria e di polizia, ma si sceglie di mantenere tali materie ancorate alla logica

²⁷ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (Sis II), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:IT:PDF>.

²⁸ La prima a firmare la convenzione è stata l'Italia il 27 novembre 1990, seguita dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991. La Grecia ha firmato il 6 novembre 1992, l'Austria il 28 aprile 1995, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia il 19 dicembre 1996.

intergovernativa, dove vige il principio dell'unanimità per l'adozione di ogni decisione.

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, struttura il quadro istituzionale dell'Ue su tre pilastri, uno comunitario (il primo), gli altri due intergovernativi. Il secondo pilastro è dedicato alla Pesc (Politica estera e di sicurezza comune), mentre il terzo, riservato alla Gai (Giustizia e affari interni), è quello che si occupa dell'immigrazione e dell'asilo. All'interno di quest'ultimo pilastro, tuttavia, si individuano nove questioni di particolare interesse e si invitano le istituzioni europee a occuparsene. A tal fine, con lo scopo di favorire la cooperazione tra le polizie degli Stati membri nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata internazionale e alle organizzazioni che si occupano di traffico di droga, nasce Europol, l'Ufficio europeo di polizia.

E. Trattato di Amsterdam

Il cammino verso la “comunitarizzazione” delle politiche relative all'immigrazione e all'asilo compie un passo fondamentale con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio 1999. Si supera, infatti, l'approccio intergovernativo a favore di quello comunitario con il trasferimento al primo pilastro delle materie relative ai visti, all'immigrazione, all'asilo, alla cooperazione giudiziaria in materia civile e all'attraversamento delle frontiere, in origine appartenenti al terzo pilastro. Il titolo IV del Trattato Ce ora recita “Visti, asilo e immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone”. Le disposizioni relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale rimangono confinate, invece, al terzo pilastro e confluiscono nel titolo VI del trattato. Inoltre si integrano gli Accordi di Schengen nel quadro normativo comunitario, inserendoli nel terzo pilastro con un apposito protocollo annesso al trattato.

Tale “comunitarizzazione” e l'adozione dell'*acquis* Schengen sono state possibili grazie all'esistenza di una serie di clausole *opt-out*, che permettono di non coinvolgere tutti gli Stati (in particolare i cosiddetti “euroscettici”) allo stesso modo. È stato questo il caso del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca. Il protocollo

allegato al Trattato di Amsterdam sancisce la possibilità per il Regno Unito e per l'Irlanda di partecipare alle disposizioni dell'*acquis* Schengen, integralmente o parzialmente, dopo la votazione del Consiglio all'unanimità. Tali Stati, dunque, non partecipano automaticamente né a Schengen né al titolo IV. Lo stesso protocollo, invece, stabilisce che la Danimarca non partecipa automaticamente al titolo IV, ma è obbligata a farlo per l'accordo Schengen, essendone diventata firmataria nel 1996.

Attualmente gli Stati di recente integrazione partecipano all'*acquis* di Schengen e al titolo VI²⁹. L'articolo 8 del protocollo sull'*acquis* Schengen allegato al Trattato di Amsterdam, infatti, prevede che l'adesione di nuovi Stati all'Unione sia condizionata dall'adozione integrale dei suddetti atti normativi. Tuttavia, dietro pressione soprattutto della Germania e dell'Austria, Stati di destinazione privilegiata dei flussi di immigrati provenienti dall'Europa dell'est, sono state introdotte delle clausole che limitano la libera circolazione dei “nuovi” cittadini comunitari e il loro accesso al mercato del lavoro. Immediatamente dopo il “grande allargamento” dell'Ue, quindi, i limiti per l'immigrazione proveniente dai “nuovi” Paesi sono stati fissati da ciascuno Stato a 2+3+2 anni (il periodo più lungo fissabile e fissato dagli Stati era, cioè, di sette anni)³⁰. Per nove Paesi sui dodici nuovi entrati (Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria) le clausole in questione sono state definitivamente rimosse fra dicembre 2007 e marzo 2008.

F. Consiglio di Tampere

Il 15 e 16 ottobre 1999 il Consiglio europeo di Tampere getta le basi di una politica europea comune in materia di immigrazione. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio, infatti, riconoscono “la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini

²⁹ RIGO, op. cit.

L'*acquis* Schengen, tuttavia, è stato elaborato dai soli Stati membri della cosiddetta Europa a 15 senza alcun contributo da parte dei Paesi allora candidati.

³⁰ HABA, *Democrazia, nazionalismo e cittadinanza nell'Unione europea allargata. Gli effetti della globalizzazione e della democratizzazione*, pp. 183-201, in MASCIA (a cura di), op. cit.

dei Paesi terzi, in base a una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione sia della situazione dei Paesi di origine"³¹.

Il Consiglio di Tampere ha poi ribadito che il diritto di chiedere asilo deve continuare a essere garantito come fondamento della politica dell'Ue. L'obiettivo di un regime europeo comune in materia d'asilo deve essere la piena applicazione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, nonché la garanzia che nessuno venga rimandato a subire la persecuzione.

I Capi di Stato e di governo degli allora quindici Paesi membri dell'Ue hanno stabilito un sistema costante di monitoraggio. La Commissione, in particolare, doveva presentare regolari rapporti al Parlamento e al Consiglio sui passi in avanti fatti in tali materie e sulle decisioni prese dai successivi vertici in programma.

A tal fine, il 22 novembre 2000 la Commissione redige una comunicazione che punta ad aprire i canali dell'immigrazione legale ai lavoratori migranti, poiché utili per risolvere il problema cronico di un'Europa sempre più vecchia e, dunque, sempre meno dinamica dal punto di vista economico³².

G. Ulteriori misure normative

Da allora sembrano essere stati compiuti notevoli passi in avanti poiché sono state adottate varie misure legislative nelle aree interessate.

³¹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.i9.htm.

³² Commissione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione del 22 novembre 2000, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:IT:PDF>.

1. Immigrazione economica

a. Direttiva n. 2001/40/CE

Si deve cominciare a citare la direttiva n. 2001/40 (*Mutual Recognition of Expulsion*)³³, che individua le condizioni per le quali si può procedere all'espulsione dei cittadini dei Paesi terzi dell'Unione, prevedendo come unica eccezione i familiari di cittadini dell'Unione che abbiano deciso di esercitare il loro diritto alla libertà di circolazione.

Una decisione di espulsione è definita come “qualsiasi decisione che ordina l'allontanamento adottata da un'autorità amministrativa competente di uno Stato membro autore” (articolo 2). La decisione di allontanamento può essere basata solo sul fatto che l'individuo costituisca per lo Stato che emana la decisione una “minaccia grave e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale” (articolo 3)³⁴. Tali cause, dunque, sono molto diverse da quelle che giustificano l'allontanamento dal territorio di uno Stato membro di un cittadino di un altro Stato membro, cioè “ordine pubblico, pubblica sicurezza e salute pubblica”.

Uno Stato membro non è obbligato a espatriare il cittadino terzo nei cui confronti un altro Stato membro ha pronunciato una condanna di allontanamento dal territorio. Può limitarsi a rinviarlo allo Stato membro considerato e, anzi, questo gli risulterebbe conveniente dal punto di vista finanziario se non intervenisse un meccanismo compensativo (articolo 7)³⁵.

³³ Direttiva n. 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini dei Paesi terzi, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:IT:PDF>.

³⁴ GUILD, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, L'Aia, 2004.

³⁵ GUILD, op. cit.

b. Direttiva n. 2003/86/CE

La direttiva n. 2003/86 sul ricongiungimento familiare (*Family Reunification Directive*)³⁶ mira a identificare le condizioni per le quali è possibile esercitare il ricongiungimento familiare per i cittadini dei Paesi terzi legittimamente residenti nel territorio dell'Ue e titolari di un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno (articoli 1 e 3). Tale ricongiungimento può applicarsi solo nei confronti dei componenti della famiglia nucleare (articolo 4).

Fino all'entrata in vigore della direttiva questo diritto era assicurato solo da alcuni strumenti internazionali, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata nel 1950 in seno al Consiglio d'Europa. L'articolo 8 di tale convenzione, la cui dicitura recita "Diritto al rispetto della vita privata e familiare", stabilisce che:

"Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del Paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui"³⁷.

c. Direttiva n. 2003/109/CE

La direttiva n. 2003/109 (*Long Term Resident Third Countries Nationals*)³⁸ ha l'obiettivo di istituire uno status conforme per tutti i cittadini terzi che siano residenti

³⁶ Direttiva n. 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:IT:PDF>.

³⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 4 novembre 1950, in http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/0d3304d1_f396_414a_a6c1_97b316f9753a/0/italianitalien.pdf.

³⁸ Direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status di cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:IT:PDF>.

di lungo periodo nel territorio dell'Ue. Tale status verrà conferito dagli Stati membri una volta che il cittadino abbia risieduto legalmente e ininterrottamente nel territorio di uno degli stessi per un periodo di almeno cinque anni (articolo 4). Questa direttiva non si applica, dunque, ai rifugiati, né a coloro che presentano uno status "instabile" a causa della precarietà o della brevità del loro soggiorno (articolo 3).

Tale status può essere negato per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (articolo 6), ma non si perde per assenze brevi dal territorio dello Stato che lo ha concesso (articolo 9). Una volta acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo, poi, il cittadino dello Stato terzo può spostarsi in uno Stato membro diverso da quello che lo ha concesso e qui risiedere per un periodo superiore ai tre mesi (articolo 14).

d. Direttiva n. 2004/38/CE

Fondamentale è, poi, la direttiva n. 2004/38³⁹ relativa al diritto dei cittadini dell'Unione (ma anche ai loro familiari, che quindi possono essere anche cittadini extra-comunitari) di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. L'allontanamento, come già accennato, può avvenire solo per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica (articolo 27) e deve essere motivato e notificato all'interessato (articolo 30).

L'articolo 2 della direttiva n. 2004/38 definisce cittadino dell'Unione "qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro". L'articolo 17 del Trattato Ce, introdotto dal Trattato di Maastricht, d'altronde, prevedeva:

"È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nel presente trattato".

³⁹ Direttiva n. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:IT:PDF>.

I familiari dei cittadini dell'Unione, per un soggiorno dalla durata superiore ai tre mesi, devono richiedere una “carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione”, che ha una validità quinquennale rinnovabile (articoli 9-11), e, una volta che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno cinque anni nello Stato membro ospitante, hanno diritto a una carta di soggiorno permanente (articolo 20).

e. Regolamento (CE) n. 2007/2004

Il regolamento n. 2007/2004⁴⁰ istituisce l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere, funzionante dal 2005, un sistema di controllo integrato delle frontiere nel tentativo di sanare la vulnerabilità che caratterizza alcuni Paesi dell'Ue a causa della loro peculiare posizione geografica (è il caso, in particolar modo, dei Paesi della sponda nord del mar Mediterraneo).

La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia Frontex”, del 13 febbraio 2008, valuta positivamente l'operato dell'agenzia, sottolineando la collaborazione della stessa con l'Iconet, una rete web sicura per il coordinamento e lo scambio di informazioni sull'immigrazione irregolare, e il Cirefi, il Centro di informazione, riflessione e scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione⁴¹.

Parallelamente, la Commissione ha presentato un'ulteriore comunicazione, “Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)”, nella quale prevede l'istituzione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, da realizzarsi in tre fasi successive, che dovrà rafforzare la

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:IT:PDF>.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia Frontex”, 13 febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:IT:PDF>.

sorveglianza delle frontiere (cioè fra i valichi di frontiera) piuttosto che la verifica delle stesse (direttamente ai valichi)⁴².

f. Decisione n. 2006/688/CE

La decisione n. 2006/688 punta all'avvicinamento dei sistemi legislativi dei singoli Stati membri, istituendo un meccanismo d'informazione reciproca fra gli stessi sulle misure da questi adottate nei settori dell'immigrazione e dell'asilo (articolo 1)⁴³. Secondo l'articolo 3 della decisione, poi, la rete per lo scambio di informazioni deve essere basata sul web.

g. Decisione n. 2008/381/CE

La decisione n. 2008/381 istituisce una rete europea sulle migrazioni (Rem), “nell'intento di fornire alla Comunità e ai suoi Stati membri dati oggettivi, affidabili e aggiornati sull'immigrazione”⁴⁴. Secondo l'articolo 3 della decisione la Rem è composta dalla Commissione e da “punti di contatto nazionali” designati dai singoli Stati membri, mentre l'articolo 7 stabilisce che la rete europea sulle migrazioni si riunisce di norma almeno cinque volte l'anno.

h. Comunicazioni della Commissione

La Commissione europea, parallelamente, ha indirizzato al Consiglio e al Parlamento diverse comunicazioni sul futuro comunitario delle politiche relative all'immigrazione.

⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)”, 13 febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:IT:PDF>.

⁴³ Decisione n. 2006/688/CE del Consiglio del 5 ottobre 2006 che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:283:0040:0043:IT:PDF>.

⁴⁴ Decisione n. 2008/381/CE del Consiglio del 14 maggio 2008 che istituisce una rete europea sulle migrazioni, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:IT:PDF>.

Dando seguito al Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica dell'11 gennaio 2005⁴⁵, il 21 dicembre dello stesso anno, la Commissione ha adottato un piano d'azione sull'immigrazione legale⁴⁶. La materia è stata considerata di importanza fondamentale per il futuro dell'Unione europea. Tuttavia, essendo una questione estremamente delicata, si è previsto di procedere per tappe nell'elaborazione di una politica comunitaria comune, lasciando, almeno in un primo periodo, ampia libertà decisionale agli Stati membri.

In materia di immigrazione illegale, invece, la comunicazione del 19 luglio 2006 ha reiterato la necessità di una gestione integrata delle frontiere esterne, di una cooperazione con i Paesi terzi di provenienza dei migranti, della lotta contro la tratta degli esseri umani e della garanzia della sicurezza dei viaggi e dei documenti di identità. Un ruolo cruciale, poi, è stato riconosciuto al problema delle regolarizzazioni, al lavoro clandestino e alla politica in materia di rimpatrio⁴⁷.

In seguito alla comunicazione della Commissione intitolata "Verso una politica comunitaria in materia di immigrazione"⁴⁸ del dicembre 2007, infine, nel corso del 2008, la Commissione ha spinto per la realizzazione di una politica d'immigrazione comune per l'Europa attraverso due successive comunicazioni. La prima, del 17 giugno⁴⁹, ha elencato dieci principi posti a fondamento di una simile politica e articolati su tre concetti cardini. Quello di prosperità sottolinea l'apporto della migrazione legale allo sviluppo socio-economico dell'Ue, quello di solidarietà prescrive la cooperazione fra Ue e Stati terzi, quello di sicurezza, da ultimo, esalta la

⁴⁵ Comunicazione della Commissione, "Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica", 11 gennaio 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:IT:HTML>.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione, "Piano d'azione sull'immigrazione illegale", 21 dicembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:IT:PDF>.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini dei Paesi terzi del 19 luglio 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:IT:PDF>.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione, "Verso una politica comunitaria in materia d'immigrazione", 5 dicembre 2007, in http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/immigration/immigration_1104_it.pdf.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti", 17 giugno 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:IT:PDF>.

lotta all'immigrazione illegale. La seconda, invece, è datata 8 ottobre e riprende le nozioni esplicitate nel documento precedente, precisandole e rafforzandole⁵⁰.

2. Immigrazione politica

a. Decisione n. 2000/596/CE

In materia di asilo la prima decisione risale al 2000, quando il Consiglio ha disposto l'istituzione di un Fondo europeo per i rifugiati (*European Refugee Fund Decision*)⁵¹. Obiettivo di tale Fondo è la promozione della solidarietà fra gli Stati membri riguardo alla ricezione di richiedenti asilo e rifugiati (articolo 1). I progetti coperti dai finanziamenti riguardano le condizioni di accoglienza, l'integrazione e il rimpatrio (articolo 4). I finanziamenti del Fondo hanno una durata quadriennale.

La decisione n. 2004/904 del Consiglio, che ha sostituito la n. 2000/596, prevedendo i sussidi per il periodo 2005-2010, tuttavia, è stata abrogata dalla decisione n. 573/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, che, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", fissa le somme da stanziare al Fondo europeo per i rifugiati nel lasso di tempo 2008-2013.

Sempre sulla base di tale programma quadro, inoltre, sono state adottate le seguenti decisioni: la decisione n. 574/2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, la decisione n. 575/2007 che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, infine la decisione n. 435/2007 del Consiglio del 25 giugno 2007 che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi per il periodo 2007-2013.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "Rafforzare l'approccio globale in materia di immigrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie", 8 ottobre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:IT:PDF>.

⁵¹ Decisione n. 2000/596/CE del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:IT:PDF>.

b. Direttiva n. 2001/55/CE

A distanza di un anno da tale decisione segue la direttiva sulla protezione temporanea (*Temporary Protection Directive*)⁵². Tale strumento normativo individua gli standard minimi che devono essere rispettati nel trattamento di persone che lasciano la loro patria perché bisognosi di protezione o per motivi umanitari (articolo 1). Secondo l'articolo 4 della direttiva la durata della promozione temporanea è pari a un anno, ma questa può essere negata da uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 28 della direttiva, qualora si ritenga che l'individuo abbia compiuto un crimine contro la pace, di guerra o contro l'umanità, un reato grave di natura non politica, atti contrari ai principi e alle finalità della Carta delle Nazioni Unite ovvero laddove la si consideri un pericolo per la sicurezza dello Stato membro o per la comunità.

c. Regolamenti (CE) n. 2725/2000 e n. 407/2002

I due regolamenti istitutivi dell'Eurodac (*Eurodac Regulation*⁵³ e *Implementing Eurodac Regulation*⁵⁴) permettono di attuare le prescrizioni della Convenzione di Dublino, firmata il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore il primo settembre 1997, che consacra il principio della responsabilità unica di uno Stato nel decidere circa una domanda d'asilo. In assenza di criteri specifici l'esame della richiesta deve essere effettuato dal primo Stato membro al quale la domanda è stata presentata (articolo 8).

Tali regolamenti istituiscono presso la Commissione un sistema computerizzato di rilievo e confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di taluni immigrati

⁵² Direttiva n. 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 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:IT:PDF>.

⁵³ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:IT:PDF>.

⁵⁴ Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio del 28 febbraio 2002 che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:062:0001:0005:IT:PDF>.

irregolari, in modo tale da facilitare la diffusione di notizie e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri.

d. Regolamenti (CE) n. 343/2003 e n. 1560/2003

Le principali misure della Convenzione di Dublino vengono riprese anche dai due regolamenti Dublino II (*Dublin II Regulation*⁵⁵ e *Dublin II Implementation Regulation*⁵⁶).

Il sistema dei visti, trattato dai succitati strumenti normativi, è stato poi rivisto dal regolamento n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata (regolamento Vis)⁵⁷. Tale sistema dovrebbe, infatti, migliorare la cooperazione fra gli Stati membri, facilitando lo scambio di informazioni concernenti le domande di visti e le relative decisioni, e portare a una politica comune in materia.

e. Direttiva n. 2003/9/CE

La *Reception Conditions Directive*⁵⁸ individua le condizioni minime che gli Stati membri devono applicare ai richiedenti asilo sul loro territorio (articolo 1). Tali soggetti devono essere innanzitutto informati dei loro diritti e doveri e della loro posizione giuridica nello Stato in questione (articolo 5). Inoltre, deve essere loro

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:IT:PDF>.

⁵⁶ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:IT:PDF>.

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata (regolamento Vis), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:IT:PDF>.

⁵⁸ Direttiva n. 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante nomine relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>.

concesso un documento identificativo (articolo 6). Altri diritti riconosciuti loro sono, poi, quello all'unità, per quanto possibile, del nucleo familiare, all'istruzione e agli esami medici necessari.

f. Direttiva n. 2004/83/CE

A questa direttiva fa seguito la *Qualification Directive* del 2004⁵⁹, che ha fornito un'interpretazione comunitaria della Convenzione di Ginevra e, in particolare, della tanto controversa definizione di rifugiato.

g. Direttiva n. 2005/85/CE

Infine, l'*Asylum Procedures Directive* del 2005⁶⁰ riguarda le norme minime e le procedure da applicare ai fini della concessione o della revoca dello status di rifugiato (articolo 1). I richiedenti asilo, infatti, godono di tutta una serie di garanzie (elencate nell'articolo 10 della direttiva), ma al tempo stesso sono soggetti al rispetto di determinati obblighi (articolo 11). L'articolo 21 della direttiva, inoltre, esalta il ruolo svolto nella tutela degli stessi dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

h. Sviluppi successivi

La Commissione ha presentato il 6 giugno 2007 un Libro verde sull'asilo, nel quale ha riassunto i risultati ottenuti e tracciato le future linee guida che dovranno

⁵⁹ Direttiva n. 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=389679%3Acs&lang=it&list=389679%3Acs%2C387185%3Acs%2C387184%3Acs%2C387183%3Acs%2C387168%3Acs%2C387166%3Acs%2C387164%3Acs%2C387162%3Acs%2C387160%3Acs%2C343642%3Acs%2C&pos=1&page=1&nbl=26&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu>.

⁶⁰ Direttiva n. 2005/85/CE del Consiglio del primo dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>.

essere seguite in materia dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione. La prima fase del cosiddetto "programma de L'Aia" sul "rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea", delineato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004, si è conclusa nel 2005 e, nel testo della Commissione, si sottolineano gli importanti passi in avanti compiuti nel lasso di tempo 1999-2005 relativi all'armonizzazione dei differenti quadri giuridici nazionali sulla base di norme comuni, eque, efficaci e trasparenti. Il secondo stadio, invece, si pone l'obiettivo di raggiungere un livello di protezione comune più elevato e uniforme e di garantire una più stretta solidarietà fra gli Stati membri. Entro il 2010, di fatto, si dovrebbe procedere all'instaurazione di un approccio integrato e globale in materia di asilo⁶¹.

A tale Libro verde ha fatto seguito un'ulteriore comunicazione della Commissione, nella quale si individuano taluni punti che dovranno essere implementati nel quadro comunitario entro la data prevista del 2010. In particolare, si dovrà garantire l'accesso alla protezione a chi ne avrà effettivamente bisogno, stabilire una procedura comune e uno status uniforme per l'asilo, intensificare la cooperazione politica, determinare la responsabilità e favorire la solidarietà fra gli Stati membri⁶².

H. Trattato di Lisbona

Nonostante gli sviluppi visti e gli innegabili passi in avanti compiuti, però, non è ancora possibile parlare di una politica comunitaria in materia di immigrazione e di asilo, prevalendo la logica intergovernativa e dunque le singole disposizioni legislative dei Paesi membri.

Il 13 dicembre 2007 è stato firmato il Trattato di Lisbona. Tale trattato, ultima tappa per la creazione di un'Unione sempre più stretta fra gli Stati membri, se entrerà

⁶¹ Commissione europea, "Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo", 6 giugno 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:IT:PDF>.

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea", 17 giugno 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:IT:PDF>.

in vigore⁶³, prevede l'estensione delle decisioni relative all'immigrazione legale alla maggioranza qualificata.

Secondo tale trattato, l'Unione garantirà "l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne" (articolo 62.1.a) e svilupperà "una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea" (articolo 63.1), nonché "una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani" (articolo 63bis.1). Regno Unito, Irlanda e Danimarca continueranno, però, a godere di clausole derogative⁶⁴.

⁶³ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>.

L'articolo 6 stabilisce che il trattato dovrà essere ratificato dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali ed entrerà in vigore il primo gennaio 2009. Nel caso in cui non tutti gli strumenti di ratifica saranno depositi entro quella data, entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dell'ultimo strumento di ratifica.

⁶⁴ DUMONT, op. cit., pp. 27-34.

SECONDO CAPITOLO

LA POLITICA DI INTEGRAZIONE OLTRE QUELLA DI IMMIGRAZIONE

“Sans dialogue il n’y aura probablement pas un XXI^e siècle”.

Joan Clos, Sindaco di Barcellona e Presidente del Forum delle culture

“Avec le dialogue, 1+1>2”.

Ján Figel, Commissario responsabile per l’Istruzione, la formazione, la cultura
e la gioventù

I. L'immigrazione, una necessità demografica per l'Europa

A. Qualche statistica

L'immigrazione costituisce una necessità demografica per l'Europa. Le statistiche dimostrano, infatti, che nel 2050 l'Unione europea vedrà diminuire di sette milioni di unità la popolazione nel suo complesso e addirittura di cinquantadue milioni di unità quella in età da lavoro. Gli ultra sessantacinquenni passeranno dai settantacinque milioni del 2004 ai centotrentaquattro milioni stimati per il 2050, le persone con più di ottanta anni dai diciotto ai cinquanta milioni⁶⁵.

Al fenomeno dell'“invecchiamento dall'alto”, poi, dovuto all'aumento del tasso di longevità, si deve aggiungere quello del cosiddetto “invecchiamento dal basso”, causato dal calo dell'indice di fecondità. I livelli di fertilità delle donne europee, infatti, continueranno a essere inferiori ai 2,1 figli per donna⁶⁶, soglia di sostituzione che permetterebbe il ricambio generazionale garantendo ai genitori la pensione attraverso il contributo fiscale dei figli in età lavorativa. Mentre nel 2004, quindi, erano quattro le persone in età da lavoro per ogni anziano; nel 2050, queste scenderanno a due⁶⁷.

L'interrogativo ricorrente è se un'Europa “invecchiata” sarà in grado di dialogare con il resto del mondo sempre più “giovane”. Il Sud del mondo, infatti, e per l'Europa ciò significa l'altra sponda del Mediterraneo, mostra una forte tendenza all'incremento demografico, che si accompagna a una diminuita possibilità di reale sopravvivenza ed esistenza delle popolazioni in patria e a un conseguente flusso migratorio delle stesse verso i Paesi europei.

Il saldo migratorio rappresenta ben l'80% della crescita demografica in Europa, ma tale cifra può addirittura raggiungere il 100% se si considerano gli effetti positivi

⁶⁵ Caritas-Migrantes, *XVI Rapporto sull'immigrazione. Al di là dell'alternanza*, Roma, 2006.

⁶⁶ DELEO, op. cit.

⁶⁷ SACCO, *A Farewell to Italy: Demography and Immigration*, in *Geopolitical Affairs*, vol. 1, num. 2, 2007.

La medesima “apocalittica” previsione si intravede all'orizzonte per l'Italia.

dell'aumento della natalità provocato dall'alto tasso di fertilità delle donne immigrate. Gli immigrati sono, dunque, utili all'Europa perché permetterebbero di capovolgere questo *trend* decrescente. Tuttavia, le prospettive per gli stessi nel Vecchio Continente sono minori di quelle che avevano all'inizio del secolo scorso coloro che emigravano nel Nuovo Mondo. L'attuale tessuto economico e sociale dei Paesi europei, infatti, si dimostra in grado di assorbire tali immigrati solo per coprire quei ruoli ormai rifiutati o dimenticati dai cittadini comunitari. Resta, conseguentemente, pur sempre un "assorbimento", ben lontano da una piena integrazione degli stessi, che sarebbe invece necessaria e auspicabile⁶⁸.

Secondo i dati dell'Eurobarometro 2007⁶⁹ il 48% dei cittadini comunitari ritiene necessaria la presenza degli immigrati in determinati settori dell'economia. Quasi altrettanti (oltre il 40% della popolazione), però, esprimono preoccupazione e insicurezza circa la presenza straniera⁷⁰. Gli immigrati sono accusati di essere coinvolti in attività criminali e, soprattutto, particolarmente temuto è il *social dumping* provocato dall'immigrazione. Si ha paura, cioè, di una concorrenza al ribasso esercitata dagli immigrati che porterebbe, fra le altre cose, anche a una riduzione del livello salariale.

B. Comunicazioni della Commissione

Nel 2003 la Commissione ha trasmesso una comunicazione sull'immigrazione, l'integrazione e il lavoro al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni⁷¹, nella quale si chiede se l'immigrazione possa considerarsi una soluzione al problema demografico in Europa. Rileva che la tendenza alla diminuzione della popolazione europea attiva genererà un flusso

⁶⁸ BUONOMO, *La "nuova" Europa: tra pluralismo e solidarietà*, pp. 11-24, in BUONOMO (a cura di), op. cit. PACE V., *La diversità nella città e il dialogo interreligioso*, pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit.

⁶⁹ Commissione europea (a cura di), *Intercultural Dialogue in Europe*, dicembre 2007, in http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/630-factsfigures/fl_217_sum_en.pdf.

⁷⁰ Caritas-Migrantes, *XVII Rapporto*, cit.

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e lavoro del 3 giugno 2003, in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0336it01.pdf.

costante di immigrati nel corso dei prossimi decenni, in grado da solo di limitare, se non di capovolgere, gli effetti dell'invecchiamento della popolazione.

Due anni dopo, a marzo 2005, la Commissione, in un Libro verde intitolato “Una nuova solidarietà fra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici”⁷², ha reiterato l'importanza del fattore migratorio, sottolineando la necessità per i Paesi dell'Ue di dotarsi di politiche migratorie che siano in grado di garantire diritti uguali a tutti gli immigrati. Ovviamente tali eguali diritti non possono riguardare l'accesso al territorio degli Stati membri dell'Ue, giacché esistono in questo caso regole specifiche che devono essere rispettate a livello comunitario; ma devono essere assicurati uguali diritti ai cittadini comunitari e ai cittadini terzi ad esempio in materia di condizioni di lavoro.

D'altronde, già in una precedente comunicazione, del 22 novembre 2000, la Commissione europea aveva sottolineato come l'Unione non potesse chiudere le proprie porte all'immigrazione; come dovesse, al contrario, accettarla in quanto fenomeno destinato a continuare e cercare di regolarla, tentando di limitare i suoi aspetti negativi e di esaltare, di converso, i lati positivi⁷³. Il nesso fra migrazione e sviluppo, infine, era stato chiarito per la prima volta in una comunicazione del dicembre 2002⁷⁴ e precisato in un successivo documento del settembre 2005⁷⁵.

⁷² Commissione europea, “Libro verde. Una nuova solidarietà fra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici”, 16 marzo 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0094:FIN:IT:PDF>.

⁷³ Commissione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione del 22 novembre 2000, cit.

⁷⁴ Commissione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi. I. Emigrazione e sviluppo. II. Relazione sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario per il rimpatrio degli immigrati e dei richiedenti asilo respinti, per la gestione delle frontiere esterne e per i progetti di immigrazione nei Paesi terzi”, 3 dicembre 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:IT:PDF>.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti”, primo settembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:IT:PDF>.

II. La gestione dell'immigrazione fra vecchi e nuovi modelli

Si è visto come gli immigrati siano necessari al Vecchio Continente. Saranno, infatti, in grado di rovesciare la tendenza che vede la popolazione europea in età da lavoro costantemente diminuire e, in questo modo, garantiranno la copertura totale di tutte quelle occupazioni che, altrimenti, sarebbero rimaste scoperte. La loro presenza sul territorio dell'Unione, tuttavia, genera tutta una serie di problemi che non possono essere tralasciati. È per questo motivo che devono essere adottate delle politiche in grado di esaltare il loro ruolo e la loro funzionalità, nonché di sminuire le complicazioni da questi generate. La politica di integrazione è lo strumento privilegiato. Senza integrazione degli immigrati, infatti, si creerebbero delle sacche omogenee all'interno dello Stato di accoglienza, che inevitabilmente genererebbero conflittualità sociale fra le minoranze etniche di immigrati e la maggioranza autoctona.

L'Europa ha sempre cercato “braccia”, sul modello dei *Gastarbeiter* (i “lavoratori ospiti”) della Repubblica federale tedesca, ma si trova ora a dover integrare “uomini”, che in molti casi hanno chiesto e ottenuto il ricongiungimento familiare e che, dunque, reclamano a sempre maggior voce una “co-presenza” nelle istituzioni pubbliche e una rappresentanza nelle stesse. Max Frisch ha così sintetizzato il “fallimento del modello elvetico”, un modello che presentava una politica della forza-lavoro talmente rigida da provocare l'effetto diametralmente opposto a quello ricercato, cioè un vero e proprio invito a “precipitarsi dentro” rivolto agli immigrati:

“Volevamo braccia e sono arrivati uomini”.

È questa la sfida maggiore che l'Unione deve affrontare, prevedendo strumenti diversi dai modelli “classici” di immigrazione finora utilizzati. Gli immigrati non devono e non possono più semplicemente essere accolti, ma devono essere integrati

nella società di destinazione⁷⁶. Le politiche adottate dall'Unione europea a tal fine dovrebbero essere quanto più possibile flessibili.

A. Il fallimento dei modelli precedenti

I modelli “classici” di immigrazione facevano perno sulla dicotomia rigidità-flessibilità. Indipendentemente dalla politica utilizzata e dalla flessibilità e apertura della stessa, tuttavia, il risultato è stato il medesimo. Gli immigrati di prima generazione, in particolare, hanno consegnato ai figli il fardello dei problemi irrisolti o risolti solo in parte dalle passate politiche adottate in materia di immigrazione. La cosiddetta *low-cost generation* incontra difficoltà nell'acquisire standard di vita accettabili: segmenti importanti delle nuove generazioni di immigrati devono affrontare il problema della precarietà del lavoro e sono concentrati in aree urbane degradate e povere di capitale sociale.

A questo clima di insicurezza generale si aggiunge la consapevolezza di non poter rientrare nel Paese di accoglienza, una volta usciti per le ragioni più varie. Una simile paura, che contagia rapidamente tutti gli immigrati in un modello rigido, li spinge a instaurarsi definitivamente nel nuovo Stato, anche se non si è ancora pronti al passo definitivo⁷⁷. Sacco scrive:

“Lo stridore dei cancelli che si stanno per chiudere provoca una corsa a passare la soglia prima che sia troppo tardi, anche se in nessun modo l'immigrato è pronto a ricevere la famiglia in condizioni decenti”.

Queste situazioni lasciate in sospeso producono in molti casi fenomeni di “peste comunitaria”⁷⁸. Si parla anche di “segregazione inconsapevole” (*sleep-walking to segregation*). I primi immigrati e i loro figli sono, infatti, incoraggiati a ricostruire micro-società etnicamente omogenee, stratificate socialmente ed economicamente nel tessuto urbano. Si creano, cioè, sacche di immigrati all'interno del Paese di

⁷⁶ PACE V., op. cit., pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit. SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

⁷⁷ SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

⁷⁸ PACE V., op. cit., pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit.

accoglienza, comunità allogene incuneate come corpi estranei nella società, che non sono integrate perché non vogliono esserlo in quanto “odiano” il mondo in cui sono costrette a vivere, ma che è loro necessario per il fabbisogno proprio e della propria famiglia.

Il ritorno ai Paesi di provenienza, d'altronde, non sarebbe più possibile perché gli immigrati si sentono ormai completamente esclusi. In effetti, se in origine l'obiettivo dell'espatrio era quello di migliorare la propria condizione sociale, accumulando denaro per poter vivere meglio nel proprio Paese di origine e offrire ai propri figli un'occasione di ascesa sociale nello stesso, al momento del ritorno in patria appare evidente l'inadeguatezza delle ricchezze messe da parte. Dopo aver rivisto, infatti, parenti e amici, torneranno alla ribalta le motivazioni che avevano convinto gli immigrati ad andarsene, abbandonando la terra natia e i cari. Avendo assaporato la libertà e la modernità, non saranno più disposti a farne a meno tornando a vivere nel loro Stato di provenienza.

Sono, dunque, dei soggetti inquieti, a metà strada fra due Stati e due culture, quella del Paese di provenienza dal quale sono “scappati” e nel quale sono spesso visti come “traditori della patria” (ad esempio, *zmagria* è il nome dispregiativo con il quale vengono tacciati dalla società marocchina gli immigrati residenti all'estero), e quella del Paese di accoglienza, che non li ha completamente integrati⁷⁹.

1. Modelli rigidi e modelli flessibili

a. Criteri di flessibilità

Esistono diversi parametri per misurare il maggiore o minore grado di flessibilità di un modello, ma i principali “criteri di flessibilità” sono quattro. Essi sono:

- il grado di apertura delle frontiere,
- la facilità con cui si ottiene il permesso di soggiorno e di lavoro,
- il diritto di voto alle elezioni amministrative,

⁷⁹ SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

→ il reclutamento dei non-cittadini nella pubblica amministrazione.

I primi due valgono per gli immigrati di breve periodo, mentre i restanti due sono utili per quelli di lungo periodo.

Presentano un modello di immigrazione flessibile quegli Stati che hanno un elevato grado di apertura delle frontiere, una facilità nella concessione del permesso di soggiorno e di lavoro e che accordano il diritto di voto agli immigrati e li utilizzano nella pubblica amministrazione ancora prima della loro nazionalizzazione, e anzi proprio per evitare una simile misura. Al contrario, rigido è un sistema che presenta parametri completamente opposti: chiusura delle frontiere, permesso di soggiorno e di lavoro difficilmente elargito, diniego del diritto di voto e mancata assunzione degli immigrati negli uffici della pubblica amministrazione.

Ovviamente tali due sistemi sono degli ideal-tipi che non si hanno nella realtà, ma sono posti agli estremi di uno spettro all'interno del quale si collocano tutte le concezioni intermedie, che devono essere studiate e prese in considerazione. Un esempio che spesso si dà di sistema rigido è quello francese, mentre uno flessibile è quello inglese, anche se esistono dei casi in cui un sistema può essere rigido per un parametro (ad esempio, la concessione del diritto di voto agli immigrati) e flessibile per un altro (ad esempio, la facilità di ottenere il permesso di lavoro). È questo il caso della Germania⁸⁰.

b. Indicatori di interculturalità nelle città

Restringendo il nostro ambito di interesse dallo Stato alle città, veri e propri laboratori a cielo aperto, inoltre, politiche pubbliche più o meno flessibili possono essere rinvenute nello studio condotto da Michael Alexander, fra il 2001 e il 2003 e poi nel 2006, su un campione di venticinque città europee in dodici Paesi. Tali città sono state analizzate lungo l'arco di trenta anni e sono stati individuati degli indicatori di apertura e interculturalismo delle stesse.

Si va dalla *Non-Policy*, quando gli immigrati sono trattati come un fenomeno transitorio che non ha un impatto degno di interesse sulle città, alla politica interculturale propriamente detta (*Intercultural Policy*), quando gli immigrati

⁸⁰ SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

vengono considerati come un elemento permanente della società di accoglienza ma la loro diversità non viene sovra-rappresentata.

Fra questi due esempi opposti di politiche pubbliche se ne trovano altre che meritano di essere citate perché emerse dalle ricerche di Alexander. La politica dei “lavoratori ospiti” (*Guest Worker Policy*) concepisce gli immigrati come una forza-lavoro temporanea, che ritornerà, prima o poi, ai Paesi d’origine. Quella assimilazionista (*Assimilationist Policy*), invece, pensa agli immigrati come a un fatto permanente nelle città di destinazione. La loro diversità (*otherness*), tuttavia, è incoraggiata a scomparire, giacché l’obiettivo finale è il loro completo assorbimento nella cultura del Paese d’arrivo. Per concludere, si ha la politica pluralista o multiculturale⁸¹ (*Multicultural Policy*), che, al contrario, sostiene la diversità degli immigrati⁸².

La maggiore o minore apertura di queste città, il loro grado di interculturalità, si palesa nell’approccio delle amministrazioni locali nei confronti di determinate questioni. Queste sono l’attenzione prestata alle organizzazioni rappresentative dei gruppi minoritari, all’accesso degli immigrati al mercato del lavoro e al sistema educativo, alla disponibilità per gli stessi di un alloggio e allo sviluppo urbano, evitando il formarsi di “quartieri-ghetti”; infine, l’interesse dimostrato per la partecipazione degli immigrati al processo decisionale.

c. Le due dimensioni del concetto di cittadinanza

Diversi modelli di immigrazione affiorano, infine, laddove si prendano in considerazione le due dimensioni del concetto di cittadinanza: una individuale e l’altra “di gruppo”.

La prima studia la facilità di accesso degli immigrati (intesi come singoli individui) ai diritti di cittadinanza, al pari dei cittadini; risponde fondamentalmente alla domanda: “In che misura l’accesso ai diritti di cittadinanza è *colour-blind*?”. La

⁸¹ SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, 2002. Sartori, al contrario, distingue nettamente i due termini. Il pluralismo, in particolare, cerca di assimilare il troppo dissimile; ma, per converso, tende anche a dissimilare il troppo eguale. È, quindi, un approccio che deve essere nettamente preferito al multiculturalismo, generatore di conflittualità sociale.

⁸² LANDRY, WOOD, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Londra, 2008.

seconda, invece, analizza la rilevanza dei fattori culturali per l'integrazione degli immigrati (intesi, questa volta, come appartenenti a un gruppo)⁸³.

La dimensione individuale della cittadinanza può articolarsi lungo un asse orizzontale che va dalla "cittadinanza etnica" alla cosiddetta "cittadinanza civico-territoriale". La prima presenta alte barriere per l'acquisizione della nazionalità per gli immigrati (attribuendo una posizione privilegiata allo *jus sanguinis*), una forte differenziazione nel godimento dei diritti di cittadinanza fra i cittadini e i non cittadini (a discapito di questi ultimi) e delle sanzioni antidiscriminatorie deboli o inefficaci. La seconda, di converso, esibisce un facile accesso per gli immigrati all'acquisizione della nazionalità (privilegiando, dunque, lo *jus soli*), una scarsa differenziazione nel godimento dei diritti sulla base della nazionalità e delle sanzioni forti ed effettive contro qualsiasi forma di discriminazione.

La dimensione "di gruppo" della cittadinanza, invece, si può organizzare attorno a un asse verticale che va dal monismo culturale al pluralismo. La "cittadinanza monista" prevede una chiara supremazia della cultura della maggioranza autoctona su quella delle minoranze; quella "pluralista", al contrario, aiuta gli immigrati a conservare la loro cultura, religione e lingua. La differenza fra i due tipi di cittadinanza la si ritrova nella necessità di "assimilazione culturale" (che, certamente, non favorisce il riconoscimento del gruppo) come preconditione per la naturalizzazione; nell'ammissione delle pratiche culturali al di fuori (è il caso della "cittadinanza monista") o all'interno dello spazio pubblico (è questa l'ipotesi di quella "pluralista"); nella predisposizione di diritti speciali di rappresentanza politica; infine, nell'esistenza di programmi di discriminazione positiva nel mercato del lavoro (entrambi questi ultimi due concetti si riferiscono alla "cittadinanza monista").

Andando a sovrapporre, da ultimo, in uno spazio bidimensionale questi due assi si otterranno quattro diversi modelli di politiche pubbliche:

- l'universalismo,
- il multiculturalismo,
- l'assimilazionismo,

⁸³ L'importanza di riconoscere il gruppo nasce nel corso degli anni '90, in particolare grazie ai contributi del canadese Charles Taylor, che giunge ad affermare che l'"io non si realizza senza il gruppo".

→ il segregazionismo⁸⁴.

L'universalismo è dato dall'intersezione della "cittadinanza monista" e di quella "civico-territoriale". Tipico esempio è la Francia. Dall'incrocio della "cittadinanza pluralista" e di quella "civico-territoriale" si ha il multiculturalismo. Il classico esempio di Stato multiculturale è il Regno Unito⁸⁵. L'unione di "cittadinanza etnica" e monismo culturale dà vita a forme di assimilazionismo. Il prototipo che generalmente si presenta in questo caso è la Germania. Il segregazionismo, infine, è dato dall'incontro della "cittadinanza etnica" e di quella "pluralista". L'esempio che generalmente si apporta in quest'ultima ipotesi è quello del Sud Africa o della Rhodesia del Sud ai tempi dell'*apartheid*; ma, purtroppo, non si deve risalire agli anni del dopoguerra o addirittura alla pratica del ghetto per ritrovarlo. Moderne forme di segregazione si hanno, infatti, anche nelle nostre città, e anzi sono state alla base di recenti scontri fra le minoranze e la maggioranza.

2. Qualche esempio

a. Regno Unito

Paese di *settlers* e di colonizzatori oltre-oceano, nel Regno Unito si è sempre avuto interesse a dimostrare che la semplice occupazione di un territorio garantisca dei diritti, anche minimi⁸⁶. Da qui, la tradizionale prevalenza del criterio dello *jus soli* per l'acquisizione della nazionalità. Nel *British Nationality Act* del 1981, in vigore dal 1983, però, si prevede anche la modalità dello *jus sanguinis*, contribuendo a definire il sistema britannico basato sulla "cittadinanza civico-territoriale".

La disciplina dell'immigrazione, invece, è abbastanza articolata ed è il risultato delle disposizioni contenute in tre diversi testi legislativi e nelle loro modifiche:

⁸⁴ Letture magistrali tenute dal Prof. Manlio Cinalli, titolare della cattedra di Movimenti di popolazione e relazioni internazionali, presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma nei mesi di aprile/giugno 2008.

⁸⁵ Per un parere contrario si veda: HUSBAND, *Counter Narratives to Multiculturalism: the Assimilationist Drift in British Policy*, in *The European Journal of International Affairs*, 2006.

⁸⁶ SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

l'Asylum and Immigration Act del 2004, lo *Statement of Changes in Immigration Rules* del 2005 e l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006⁸⁷.

La preferenza per il pluralismo culturale, infine, contribuisce all'affermarsi del già accennato modello del multiculturalismo, un modello che non intende uniformare le diverse etnie presenti al suo interno in nome di un'ipotetica superiorità di quella autoctona; ma che accetta le differenze culturali, religiose e, appunto, etniche.

c. Germania

Le autorità tedesche hanno sempre sostenuto:

“Tedeschi si nasce e non si diventa”.

Per questo motivo qualsiasi questione di appartenenza è stata tradizionalmente regolata dal principio dello *jus sanguinis*. La Legge fondamentale del 1949, che disciplina le modalità di acquisizione della cittadinanza, però, è stata recentemente modificata dalla legge sulla riforma della cittadinanza del 15 luglio 1999, entrata in vigore il primo gennaio 2000. Tale riforma aggiunge il criterio dello *jus soli* a quello classico di filiazione. La predilezione per la “cittadinanza etnica”, poi, si palesa nei requisiti estremamente rigidi che devono essere rispettati affinché si possa richiedere la naturalizzazione e nella difficoltà con cui si concede la doppia cittadinanza (la cosiddetta “cittadinanza multipla”, infatti, in genere non è ammessa; ma esistono delle eccezioni a questa regola generale)⁸⁸.

L’immigrazione, tuttavia, è sempre stata considerata una necessità per la dinamica economia tedesca e, quindi, incoraggiata. L’ex Ministro degli Interni tedesco Otto Schily ha definito la Germania:

“Un Paese d’immigrazione, per tradizione, per doveri umanitari e per forti interessi economici”.

⁸⁷ DELEO, op. cit.

⁸⁸ DELEO, op. cit.

Gli immigrati, però, erano concepiti come un fattore temporaneo nella società di accoglienza e chiamati *Gastarbeiter*, “lavoratori ospiti”, quando non addirittura “uccelli di passaggio”⁸⁹. Erano, dunque, privi dei diritti di cittadinanza attiva; il monismo culturale era preponderante sul pluralismo. La nuova legge sull’immigrazione già citata del luglio 2004, successivamente integrata da un testo normativo del marzo 2005, ha introdotto delle innovazioni, mantenendo al tempo stesso il modello tedesco flessibile ma con innesti di rigidità.

b. Francia

Un modello contrapposto per un verso a quello inglese e per un altro a quello tedesco, infine, è il sistema francese. Tale sistema, infatti, da un lato, privilegia il monismo culturale, cercando di uniformare al proprio interno i differenti gruppi che compongono la società francese, e, dall’altro, la “cittadinanza civico-territoriale”.

In materia di attribuzione della cittadinanza, in effetti, lo Stato francese presenta un sistema misto: predilige il principio dello *jus soli*, prevedendo al contempo quello dello *jus sanguinis*. La naturalizzazione, inoltre, è facilmente concessa, così come è possibile il riconoscimento della doppia cittadinanza. La Francia, infatti, ossessionata dal sentimento di *revanchisme* nei confronti della Germania e intimorita dal potente e popoloso vicino, ha sempre prestato un’attenzione particolare al numero e alla dimensione demografica. Non solo si è incoraggiata l’immigrazione, dunque, ma si è anche favorita l’assimilazione degli immigrati, almeno quanto bastava per consegnar loro un’arma e chiamarli a difendere la “patria francese”. Questo fenomeno ha influenzato sensibilmente anche la politica coloniale. I colonizzatori francesi, infatti, a differenza degli inglesi, che popolavano con una demografia vivacissima mezzo mondo, reclutavano in Africa giacché l’esercito aveva bisogno di nuove leve e in cambio offrivano alle stesse una strada già tracciata per l’assimilazione nella società civile. Se i tedeschi erano un popolo, un *Volk*, i francesi erano una “nazione”⁹⁰.

In materia di immigrazione, poi, il sistema francese è sempre stato rigido; ma si è ulteriormente irrigidito in seguito all’approvazione della già citata legge

⁸⁹ SACCO, *L’invasione scalza*, cit.

⁹⁰ SACCO, *L’invasione scalza*, cit.

sull'immigrazione e l'integrazione del 24 luglio 2006, n. 911. Le parole dell'allora Ministro dell'Interno Nicolas Sarkozy, promotore della riforma, sono emblematiche:

“La vera generosità non è accogliere tutti, ma solo quelli che siamo in grado di integrare”⁹¹.

* * *

Tutti questi modelli sono falliti nel tentativo di integrare gli immigrati all'interno della società di accoglienza. Il fallimento ha condotto a fenomeni di scontro fra le minoranze immigrate e la maggioranza autoctona. Gli esempi più eclatanti sono certamente stati gli attacchi terroristici di Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra del 7 luglio dell'anno successivo; ma, sebbene meno noti, non si devono dimenticare altri fatti drammatici, come la morte del regista Theo Van Gogh ad Amsterdam, le proteste che hanno fatto seguito alle vignette su Maometto pubblicate dal Jyllands-Posten in Danimarca e, infine, la questione delle *banlieue* dell'autunno 2005 in Francia.

Il regista Theo Van Gogh è stato assassinato in pieno centro ad Amsterdam nel 2004 da Mohammed Bouyeri, che gli ha prima sparato otto colpi di pistola poi tagliato la gola per eseguire una *fatwa* di morte emessa nei suoi confronti per aver girato un cortometraggio dal titolo *Submission* (traduzione letterale del termine arabo Islam) sulla condizione femminile nel mondo musulmano.

In seguito alla pubblicazione, avvenuta nel settembre 2005, di dodici illustrazioni satiriche su Maometto sul quotidiano danese Jyllands-Posten, poi, un'ondata di proteste si è scatenata in tutto il mondo islamico. Talune interpretazioni radicali dell'Islam, infatti, proibiscono qualsiasi raffigurazione del profeta, a maggior ragione una di tipo satirico.

Un'ondata simile di contestazione, infine, si è avuta qualche mese dopo in Francia, ma è scaturita da motivazioni differenti. In quella occasione, infatti, gli immigrati, in particolare quelli di seconda e terza generazione, si sono ribellati contro il trattamento, a loro dire discriminatorio, riservato dalle autorità francesi, prendendo

⁹¹ DELEO, op. cit.

come pretesto la morte di due adolescenti presumibilmente inseguiti dalla polizia a Clichy-sous-Bois, estrema periferia di Parigi.

B. La sfida della politica di integrazione

Queste forme di *leaving apart* si differenziano nettamente dal *leaving together*⁹², obiettivo che l'Ue dovrebbe, invece, cercare di perseguire. Da Persepoli alla Roma imperiale, fino a giungere a Los Angeles, moderna Bisanzio, seconda città al mondo di lingua spagnola dietro solo a Città del Messico, esempi di convivenza fra diverse etnie e culture si sono avuti e si continuano ad avere. L'Europa dovrebbe, quindi, cercare di favorirli attraverso una valida politica di integrazione.

Le società europee, divenute rapidamente pluri-etniche e pluri-religiose, come si è visto, hanno cercato, ciascuna per conto proprio e sulla base delle caratteristiche strutturali della loro storia politica, costituzionale e culturale, di elaborare strategie di riconoscimento delle differenze culturali e religiose introdotte in società originariamente omogenee dagli immigrati. Si è evidenziato, tuttavia, come tale tattica non abbia condotto al risultato ricercato. L'Unione europea, dunque, partendo da questi insuccessi individuali, dovrà cercare una strada per giungere a una buona riuscita comune. Questa via è, appunto, l'integrazione degli immigrati.

⁹² LANDRY, WOOD, op. cit.

III. La politica di integrazione

Il concetto di integrazione è ambiguo e merita, dunque, di essere precisato. L'integrazione può essere intesa come un “processo lineare e unidirezionale”, che presuppone un “prima” e un “poi”: il “prima”, una società coesa; abitata, il “poi”, da estranei che rischiano di destabilizzare l'ordine sociale, ai quali proporre e imporre le regole per farli transitare dalla condizione di *alien* a quella di “cittadini a pieno titolo”⁹³. È, tuttavia, sufficiente la concessione della nazionalità a uno straniero per considerarlo integrato nella società di accoglienza? E quali sono i limiti accettabili dagli Stati? Possono acconsentire, ad esempio, alla poligamia o a pratiche quali l'infibulazione in nome di una ipotetica integrazione del gruppo etnico minoritario⁹⁴? Queste sono tutte questioni irrisolte che aprono la strada a un fervente dibattito in materia.

A. Definizione di integrazione

Integrare significa creare le condizioni per garantire le pari opportunità in campi strategici della vita sociale (dall'accesso al lavoro al successo scolastico) o per tutelare l'esercizio della libertà di culto senza discriminazioni (di ordine pubblico o di sicurezza degli ambienti usati per i luoghi di culto). Integrare significa trattare tutte le persone come cittadini, secondo il principio liberale dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge, e non creare gerarchie fra gruppi etnici o fra religione di maggioranza e minoranze religiose⁹⁵.

Integrare è, in conclusione, un processo sociale che sta *in between* fra assimilare e segregare. Gli immigrati, infatti, non verranno assimilati perché non verranno imposte loro delle categorie utilizzate nella società di accoglienza ma completamente diverse da quelle impiegate in quella di provenienza. Non si può, in definitiva, chiamare l'estraneo a diventare come un cittadino, essendo a questo simile e assimilabile e, perciò, assimilato. D'altra parte, tuttavia, integrare non significa

⁹³ PACE V., op. cit., pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit.

⁹⁴ DEGANI, op. cit., pp. 143-165, in MASCIA (a cura di), op. cit.

⁹⁵ HABA, op. cit., pp. 183-201, in MASCIA (a cura di), op. cit.

neanche spingere gli immigrati a ribadire la loro differenza dai cittadini, costringendoli a restare nella loro diversità (culturale, religiosa ed etnica), in uno spazio sociale delimitato da un confine (anche territoriale), nettamente rimarcando, così, la distanza che separa i due gruppi.

Diversa è, infine, la concezione dell'integrazione da parte delle donne e degli uomini immigrati. Se per questi ultimi, infatti, l'integrazione nella società di accoglienza presuppone l'accesso senza discriminazioni al mercato del lavoro, agli alloggi e l'eguale godimento di diritti sociali ed economici; per le prime integrarsi nel Paese in cui si è emigrate significa, per lo più, la creazione di tutta una serie di relazioni interpersonali stabili e durature⁹⁶.

Il valore di fondo che sempre deve essere tenuto in considerazione è il rispetto dell'essere umano. È da questo valore, infatti, che si irradiano tutti gli altri, compreso il diritto fondamentale alla vita e all'integrità della persona. Cos'è, d'altronde, il rispetto della vita altrui se non un corollario del rispetto dell'altro *sic et simpliciter*? Tale idea si tramanda fin dalla letteratura classica, con Socrate prima e Aristotele poi, passando per le carte dei diritti che hanno fatto seguito alle tre principali rivoluzioni della storia dell'umanità, quella inglese del 1689, quella statunitense del 1776 e quella francese del 1789, e giungendo alla Carta delle Nazioni Unite del 1945 e alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, una dichiarazione di principi dell'Assemblea generale dell'Onu. Dall'epoca greco-romana al Medioevo, dalla *Magna Charta* del 1215 alla Petizione dei diritti del 1628, dall'*Habeas Corpus* del 1679 al *Bill of Rights* del 1689 si è, infatti, incessantemente ricercato il rispetto dell'altro *tout court*.

* * *

Una nozione particolarmente importante, che merita un'attenzione peculiare, poi, è quella di integrazione politica degli immigrati.

L'integrazione politica degli stessi è data dalla loro partecipazione politica e dalla fiducia che questi ripongono nelle istituzioni dello Stato di accoglienza. Il diverso grado di integrazione degli immigrati può dipendere dalle strutture politiche e

⁹⁶ CARDINALI, *Donne del Mediterraneo. L'integrazione possibile*, Venezia, 2008.

discorsive del Paese di destinazione (se lo si studia a livello macro), dalle forme organizzative e dai *network* presenti al suo interno (studio a livello “meso”) o, semplicemente, dalle differenti caratteristiche individuali degli immigrati (gli studiosi che ragionano a livello micro possono essere definiti razionalisti o individualisti).

L’integrazione politica, dunque, è direttamente proporzionale alla presenza di reti associative dislocate sul territorio nazionale, in grado di mobilitare l’opinione pubblica e le autorità sui problemi degli immigrati⁹⁷. È il capitale sociale a influenzare l’inclusione o esclusione sociale, economica e soprattutto politica degli immigrati⁹⁸. Da una parte, infatti, i membri della *ethnic community* possono, attraverso tali associazioni intermedie, monitorare i loro *leader* (meccanismo di controllo *bottom up*); dall’altra, sono tali *leader* che, con il loro operato, devono incrementare e diffondere la fiducia nelle reti, giacché è grazie a questa che gli immigrati riescono a partecipare al processo decisionale (controllo *top down*).

B. L’integrazione in ambito comunitario

L’Unione europea è composta da ventisette Stati membri, che si distinguono per sistemi di governo e di previdenza sociale, per i rapporti intercorrenti tra le autorità pubbliche e la società civile; infine, come si è visto, anche per le tradizioni migratorie. Resta aperta la questione, dunque, se possa essere confezionato un abito su misura per tutti gli Stati membri, se l’interpretazione da dare al concetto di integrazione, e di quella politica in particolar modo, possa essere valida, applicabile ed effettivamente applicata in tutti e ventisette i Paesi. In definitiva, se *one fits all*, se la definizione comunitaria della nozione possa essere efficace tanto nella rigida e universalista Francia, quanto nel flessibile e multiculturale Regno Unito.

⁹⁷ JACOBS e TILLIE, *Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, num. 3, 2004, pp. 419-427. PHALET e SWYANGEDOUW, op. cit.

⁹⁸ FENNEMA e TILLIE, *Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups*, 2001, in <http://www.insna.org/Connections-Web/Volume24-1/5-Fennema-21.4.pdf>. Gli autori distinguono il capitale sociale a livello aggregato dal *social capital* in ambito individuale. Mentre, infatti, quest’ultimo è definito come “*the empowerment of actors because they are embedded in a social network and they have a certain reputation within that network*”; il primo è “*the capacity of a group to produce collective goods and pursue common goals*”.

1. Consiglio europeo di Salonicco

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, tenutosi nella città greca di Salonicco il 19 e 20 giugno 2003, si prevede l'istituzione di punti di contatto nazionali in materia di immigrazione, che dovranno cooperare attivamente con le istituzioni comunitarie⁹⁹.

Si invita, inoltre, la Commissione a presentare una relazione sullo stato dell'immigrazione e dell'integrazione in Europa con scadenza annuale, al fine di delineare le politiche e la prassi dell'Unione europea in tali ambiti. Nel documento, infine, si stabilisce che la "relazione dovrebbe contenere un'analisi precisa e oggettiva delle tematiche suddette", contribuendo "a sviluppare e promuovere iniziative politiche volte a una gestione più efficace delle migrazioni in Europa"¹⁰⁰.

* * *

Finora, sulla base di quanto indicato dalle conclusioni del Consiglio di Salonicco, la Commissione ha elaborato tre relazioni annuali:

- la prima nel luglio 2004¹⁰¹,
- la seconda nel giugno 2006¹⁰²,
- la terza e ultima nel novembre dell'anno successivo¹⁰³.

In tutti e tre i documenti si sottolinea come la migrazione legale e l'integrazione siano due concetti indissolubili, destinati pertanto a spalleggiarsi a vicenda.

⁹⁹ Per l'Italia tale punto di contatto nazionale fa capo al Ministero dell'Interno.

¹⁰⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Prima relazione annuale su migrazione e integrazione", 16 luglio 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0508:FIN:IT:PDF>.

¹⁰² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Seconda relazione annuale su migrazione e integrazione", 30 giugno 2006, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Terza relazione annuale su migrazione e integrazione", 11 novembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:IT:PDF>.

2. Consiglio europeo di Bruxelles

Nell'allegato I alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 si presenta il cosiddetto "programma de L'Aia", un piano pluriennale sul "rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea". Si tracciano i confini di un quadro comunitario imperniato sui principi fondamentali comuni agli Stati membri e posto a fondamento delle future iniziative, degli obiettivi e dei mezzi di valutazione chiave degli stessi nell'ambito dell'immigrazione.

Si sottolinea, infine, l'esigenza di un maggior coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative comunitarie¹⁰⁴. A tal fine è interessante ricordare la già accennata istituzione, per il periodo 2007/2013, del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, avvenuta sulla base della decisione n. 435/2007 del Consiglio del 25 giugno 2007.

3. Successivi atti della Commissione

Sulla base di quanto appena visto, la Commissione ha elaborato ulteriori atti in materia di integrazione, provvedendo alla stesura di una comunicazione e, soprattutto, di due manuali indirizzati ai responsabili delle politiche di integrazione e agli operatori nel settore.

a. Prima edizione del Manuale sull'integrazione

La prima edizione del Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore¹⁰⁵ è stata presentata in occasione della Conferenza ministeriale sull'integrazione, svoltasi a Groninga fra il 9 e l'11

¹⁰⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/82551.pdf.

¹⁰⁵ Commissione europea (a cura di), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, Prima edizione*, novembre 2004, in http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf.

novembre 2004, sotto gli auspici della Presidenza olandese. I principali temi trattati nel documento sono tre:

- l'integrazione degli immigrati appena arrivati e dei rifugiati,
- la partecipazione di questi soggetti alla vita civica,
- gli indicatori per valutare l'effettivo livello di integrazione degli stessi.

Innanzitutto, in materia di integrazione degli immigrati appena arrivati e dei rifugiati, il manuale individua delle *best practices* che dovrebbero essere adottate dagli operatori nel settore. Tali operatori non sono solo le autorità pubbliche dello Stato centrale, ma anche quelle che agiscono a livello locale. Queste ultime, tralaltro, rivestono un ruolo fondamentale e devono coinvolgere nel loro operato anche ampi settori della società civile e varie organizzazioni non governative. Si dovrebbero, in particolar modo, formare delle classi di lingua che permettano agli immigrati di acquisire le competenze linguistiche necessarie per conoscere pienamente il Paese di accoglienza e stabilire dei validi contatti interpersonali nel mercato del lavoro.

Esemplare in tal senso è l'organizzazione della regione fiamminga in Belgio, dove vengono garantite agli immigrati e ai rifugiati classi di fiammingo e settantacinque ore di "orientamento alla società belga". La città di Gand, inoltre, ha istituito un vero e proprio servizio municipale di integrazione.

In secondo luogo, la partecipazione politica viene raggiunta grazie allo sviluppo di competenze interculturali e all'impegno congiunto di cittadini e immigrati in vari ambiti della vita civica: il dialogo interreligioso, la cittadinanza attiva (che deve essere supportata anche con l'acquisizione della cittadinanza e la concessione del diritto di voto, soprattutto a livello locale) e la partecipazione sociale (il volontariato, ad esempio, contribuisce all'inclusione sociale).

Per incrementare la partecipazione politica degli immigrati, il prototipo che si cita nel documento è l'elaborazione, da parte del Ministero ceco del Lavoro e degli affari sociali, di un programma pilota di *e-learning*, progetto che cura anche la preparazione e l'aggiornamento dei dipendenti del Ministero stesso.

Infine, si cercano di individuare degli indicatori standard che permettano di comparare la situazione dell'integrazione degli immigrati a livello comunitario, superando l'originaria disparità dovuta all'esistenza di parametri diversi da Stato a Stato. Tali indici possono essere di due tipi:

→ oggettivi o *hard*,

→ soggettivi o *soft*.

I primi sono di ordine legale o statistico e possono rilevare, ad esempio, il tasso di disoccupazione o la titolarità di determinati diritti, come quello di voto. I secondi, invece, sono attitudini o percezioni e misurano, in genere, la soddisfazione per il lavoro svolto o il senso di appartenenza a una determinata comunità.

b. Un'agenda comune per l'integrazione

La comunicazione della Commissione del primo settembre 2005¹⁰⁶ riprende e spiega undici principi fondamentali comuni in materia di integrazione, che sono stati enumerati dal Consiglio Gai nel novembre 2004.

Principio fondamentale numero 1: “L’integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri”.

Tale principio è biforme. Da un lato, infatti, prescrive la necessità per le società di accoglienza di adattarsi alla diversità attraverso campagne di sensibilizzazione, mostre e manifestazioni interculturali. Si chiede alla stessa di potenziare il ruolo degli organismi privati nella gestione della diversità, di cooperare con i media e di promuovere relazioni di fiducia e di buon vicinato attraverso attività di benvenuto. Dall’altro, invece, sono gli immigrati coloro che devono adattarsi alle basilari regole comuni, principi posti alla base dell’ordinamento giuridico dello Stato e rafforzati da secoli di prassi seguite e storia condivisa. Ciò conduce, quindi, al secondo principio fondamentale.

Principio fondamentale numero 2: “L’integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell’Unione europea”.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Un’agenda comune per l’integrazione. Quadro per l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell’Unione europea”, primo settembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:IT:PDF>.

La previsione dell'educazione civica nei programmi di accoglienza degli immigrati è fondamentale giacché permetterebbe loro di comprendere e rispettare pienamente non solo i valori comuni nazionali, ma anche e soprattutto quelli europei e di trarne beneficio.

Principio fondamentale numero 3: “L’occupazione è una componente fondamentale del processo d’integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo”.

Tale principio intende prevenire la discriminazione nel mercato del lavoro ed esplorare nuove modalità di riconoscimento delle qualifiche e della formazione o esperienza professionale degli immigrati. Si cerca di promuovere l’occupazione femminile e l’imprenditorialità dei nuovi arrivati. Infine, si sostiene la capacità di formazione delle piccole e medie imprese, delle organizzazioni professionali e dei sindacati di settore, nella convinzione che le qualifiche servano agli immigrati per trovare un lavoro stabile e ben retribuito permettendo loro così di sentirsi integrati, se non altro economicamente, nella società di accoglienza.

Principio fondamentale numero 4: “Ai fini dell’integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un’effettiva integrazione”.

I programmi e le attività di accoglienza devono comprendere corsi di lingua e di educazione civica. Tali conoscenze sono utili anche e soprattutto nel lungo periodo, ad esempio per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione. In Germania, infatti, per la naturalizzazione è necessaria una sufficiente conoscenza della lingua tedesca e un giuramento di fedeltà alla Legge fondamentale del 1949, nonché il rispetto e l’osservanza dell’ordinamento libero e democratico stabilito dalla stessa. Nel Regno Unito, inoltre, dal primo novembre 2005, tutti coloro che intendano

richiedere la nazionalità dovranno superare un test che dimostri la conoscenza sufficiente della lingua e della vita nel Regno Unito¹⁰⁷.

Principio fondamentale numero 5: “Gli sforzi nel settore dell’istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società”.

A tal fine dovranno essere rivisti i programmi scolastici, facendoli riflettere le diversità culturali. Dovrà essere prestata un’attenzione particolare ai problemi specifici dei giovani immigrati e migliorare l’accesso degli stessi all’istruzione superiore, andando a colmare così il *gap* esistente fra il livello di preparazione degli immigrati e quello dei cittadini. Sono la seconda generazione (una generazione *in between*, una passerella interculturale fra la prima e la terza, un “*pont suspendu entre deux mers*” per Tahar Ben Jelloun) e la terza (che si presume già integrata) quelle particolarmente interessate da tale principio.

Principio fondamentale numero 6: “L’accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione”.

Si deve rafforzare la capacità di integrazione delle istituzioni attraverso la predisposizione di strumenti di informazione globale. Il principio di non discriminazione regola l’accesso degli immigrati e dei cittadini alle istituzioni, ai beni e ai servizi pubblici. Tale concetto implica un eguale trattamento per le situazioni simili, ma un trattamento differenziato per quelle dissimili. Considerare allo stesso modo circostanze diverse, infatti, costituirebbe un’eguale violazione della nozione di non discriminazione.

Principio fondamentale numero 7: “L’interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l’integrazione. Forum

¹⁰⁷ DELEO, op. cit.

comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e sulla loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri”.

Il settimo fondamento del concetto di integrazione, così come delineato dalla comunicazione della Commissione, promuove l'uso di spazi comuni all'interno delle città. L'obiettivo è il miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati (in termini di alloggio, sanità, strutture e opportunità per i bambini, sicurezza del vicinato) in “città inclusive” in grado di farli sentire parte di una comunità¹⁰⁸.

Principio fondamentale numero 8: “La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali”.

Una prova di integrazione delle minoranze è data anche dall'esistenza di un dialogo interreligioso costruttivo e strutturato, di una piattaforma comune di scambio intra-confessionale. È solo attraverso la conoscenza delle confessioni altrui, infatti, che si può intavolare un dibattito critico all'interno della società, che permetta alla stessa di crescere e arricchirsi culturalmente.

Principio fondamentale numero 9: “La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi”.

La partecipazione politica degli immigrati, come si è visto, è una componente fondamentale dell'integrazione degli stessi. Quanto più tali soggetti saranno attivi dal punto di vista della vita civica, tanto più si sentiranno parte di una comunità. Tale situazione metterà in moto un circolo virtuoso giacché gli immigrati, sentendosi parte di un “qualcosa”, saranno spinti a partecipare al processo decisionale, falsificando, di fatto, le teorie di Mancur Olson sulla partecipazione politica.

¹⁰⁸ PACE V., op. cit., pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit.

I principi finora presi in considerazione, infine, sono funzionali alla realizzazione degli ultimi due, vere e proprie condizioni necessarie affinché si possa parlare di piena integrazione degli immigrati.

Principio fondamentale numero 10: “L’inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell’attuazione della politica pubblica”.

Principio fondamentale numero 11: “Occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare la politica, valutare i progressi verso l’integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni”.

c. Seconda edizione del Manuale sull’integrazione

La seconda edizione del Manuale sull’integrazione, presentata nel 2007, riprende la succitata comunicazione della Commissione e si occupa principalmente di tre questioni:

- gli alloggi degli immigrati,
- la loro integrazione economica,
- la *governance* dell’integrazione in generale¹⁰⁹.

In primo luogo, in materia di alloggio, si forniscono degli esempi pratici per la realizzazione dell’obiettivo fondamentale numero 7 e la creazione di “città inclusive”, arricchite dal capitale sociale di cui parlano Fennema e Tillie. L’incontro costante di cittadini e immigrati, infatti, favorisce l’integrazione di questi ultimi. Tale contatto quotidiano può realizzarsi nel quadro di un programma di risanamento urbano che permetta il recupero di quelle aree degradate, in genere periferiche, abitate solo da immigrati, che si trovano ai margini delle grandi città europee (ancora una volta l’esempio delle *banlieue* parigine è significativo). Il venir meno di quelli che sono

¹⁰⁹ Commissione europea (a cura di), *Manuale sull’integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore*, Seconda edizione, maggio 2007, in http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_it.pdf.

veri e propri “quartieri-ghetti” non può che essere un fattore positivo per entrambi i gruppi presi in considerazione. Le scuole di quartiere in questi nuovi spazi urbani, inoltre, potranno fungere da centri di integrazione e da sedi per corsi di formazione destinati agli adulti di tutto il quartiere.

Un’ulteriore proposta della Commissione in materia è quella relativa all’inserimento di codici di condotta al margine della legislazione sugli alloggi, come valido strumento complementare di interpretazione della stessa. Si intendono ampliare le scelte di alloggio degli immigrati, incrementarne la disponibilità e migliorarne la qualità.

Nel documento si riporta, a titolo esemplificativo, l’iniziativa “Un tetto per tutti”, nata in Umbria ma estesa velocemente anche in Lombardia. Secondo tale progetto i futuri proprietari, indipendentemente dalla cittadinanza, potranno costruire o restaurare case su terreni procurati dai Comuni. Esperti e associazioni locali, poi, coordineranno i lavori e forniranno aiuto logistico e assistenza tecnica anche per l’accesso al credito. Dal 2001 al 2007 sono state cinquantadue le nuove case costruite o restaurate e settantadue le famiglie interessate dal piano, di cui la metà immigrate.

Inoltre, in tema di integrazione economica, si analizza il lavoro degli immigrati, sia dipendente che autonomo, e l’accesso allo stesso, studiando l’influenza dei diversi modelli di immigrazione sull’incontro fra la domanda e l’offerta di lavoro. Si prende in considerazione il principio fondamentale numero 3, esplicitamente dedicato all’attività lavorativa, ma, corollari di quest’ultimo, vengono valutati anche i fondamenti numero 5 (principio relativo all’istruzione), 6 (sull’accesso alle istituzioni, ai beni e ai servizi) e 9 (concernente la partecipazione degli immigrati).

Vengono individuati tre principali modelli di selezione all’interno degli Stati membri. Il più utilizzato è quello “fondato sul capitale umano”, che valuta i potenziali degli immigrati sulla base di criteri che lasciano prevedere il successo economico degli stessi nel medio e nel lungo termine. Gli altri due modelli sono quello “basato sulle esigenze dei datori di lavoro” (che tiene conto dell’occupazione reale e non potenziale) e quello “impennato sulle carenze” (che, appunto, identifica i settori lavorativi con mancanze e cerca di potenziarli). Infine, le autorità pubbliche, le organizzazioni non governative, le associazioni professionali e le camere di commercio devono cercare di sostenere lo spirito imprenditoriale degli immigrati.

In Germania il programma *Equal*, “Gli immigrati integrano gli immigrati”, ha istituito un circuito complesso, la cui funzione è quella di favorire l’accesso degli immigrati al mercato del lavoro. Donne immigrate fungono da guida offrendo orientamento professionale alle giovani che terminano gli studi. I professionisti locali, dal canto loro, mettono a disposizione tirocini formativi. Con il medesimo scopo, inoltre, in Francia è stato pensato un sistema di tutorato dei pensionati nei confronti dei giovani immigrati indicati dalle *missions locales*.

In ultima analisi, attraverso la *governance* dell’integrazione si esemplificano i principi fondamentali numero 10 e 11 e, complementare a questi due, il numero 6. Da una parte, si evidenzia il ruolo centrale dello Stato nazionale, che deve garantire l’eliminazione delle disuguaglianze e l’acquisizione delle competenze interculturali. Come esempio si cita il caso polacco, poiché nel 2005 il Primo Ministro ha nominato un gruppo interministeriale per l’integrazione degli stranieri.

Dall’altra, si reitera l’importanza del livello locale nonché di un dialogo costante e di una comunicazione strutturata fra tale ambito e quello nazionale. È necessario, infatti, per il primo il finanziamento dello Stato nazionale, anche se talvolta le sovvenzioni possono derivare da soggetti privati (è questo il caso della fondazione tedesca Körber, che, nel solo 2005, ha stanziato circa undici milioni di euro per gli enti locali). L’esempio più evidente dell’operato del livello locale, poi, si rinviene in Spagna, dove nel 2005 è stato istituito il Fondo spagnolo per l’integrazione, che comprende i contributi nazionali alle politiche di integrazione attuate dalle Comunità autonome. Un assegno speciale è destinato a quelle regioni particolarmente colpite dal flusso migratorio, come l’Andalusia, a causa della prossimità geografica della Comunità autonoma con le coste settentrionali del continente africano.

C. Esempi di integrazione

Integrare, come si è visto, non significa imporre autoritativamente agli immigrati regole e stili di vita dei Paesi di accoglienza; ma non significa neppure, di converso, accettare riti e pratiche che nelle società europee da tempo sono stati messi

al bando perché pericolosi per la salute umana o lesivi della dignità delle persone. L'integrazione, dunque, permetterebbe agli immigrati di sentirsi a loro agio in un altro Stato, lontani dalla propria patria e dalla cultura di appartenenza; di non sentirsi dei corpi estranei e pericolosi nella comunità di accoglienza. Al contempo, l'integrazione consentirebbe agli immigrati di mantenere liberamente la loro cultura e le loro tradizioni, nonché di professare la loro religione, nel sempre necessario rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali altrui.

In Italia, il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ha promosso la campagna di informazione sull'integrazione delle persone immigrate, partita il 5 ottobre 2008. Tale campagna prevede diverse iniziative, come un *tour* di contatto in cui operatori specializzati incontrano gli immigrati nelle loro città di residenza per diffondere e illustrare il vademecum "Immigrazione: come, dove, quando", dei tornei di calcio con formazioni miste, composte da sei italiani e sei stranieri, organizzati in collaborazione con la Uisp (Unione italiana sport per tutti) e una campagna pubblicitaria articolata su televisione, stampa, radio, affissioni e internet. L'articolo 1, comma 1267, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria del 2007), poi, ha previsto l'istituzione di un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, con l'obiettivo di favorire l'integrazione degli stessi¹¹⁰.

1. La comunità Tuareg a Pordenone

Le Regioni italiane del nord-est hanno sempre rappresentato un bacino elettorale ricchissimo per la Lega nord, partito politico che teme l'"invasione" straniera e lo ha dimostrato in occasione delle recenti elezioni legislative dell'aprile 2008. Gli immigrati, tuttavia, sono necessari agli impresari della zona, che ne sfruttano la manodopera senza fornire, nella maggior parte dei casi, da contraltare un'adeguata protezione sociale.

Tutte queste considerazioni "classiche", però, vengono smentite dall'esistenza a Pordenone, in Friuli Venezia Giulia, dell'unica comunità Tuareg presente in Italia.

¹¹⁰ Si veda: <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/Campagne/#integrazione>.

Nella convivenza fra questi due gruppi etnici distinti, italiani e africani, si rinviene il migliore esempio di integrazione della penisola italiana.

Gli “uomini blu” del deserto, circa venti residenti sulle rive del Noncello, sono ormai occidentalizzati. Non si presentano più, infatti, come l’iconografia classica ce li consegna, con lunghi turbanti e facce colorate. Nel cuore, tuttavia, riportano virtù e conoscenze assai diverse; la loro storia è tramandata oralmente, di generazione in generazione. Si sono abituati ai modi occidentali, senza perdere le peculiarità che li caratterizzavano e contribuendo, così, all’arricchimento reciproco dei gruppi e dell’area.

2. Altri esempi di “città inclusive”

Altri esempi di “città inclusive” possono essere presentati, sia in Italia sia nelle altre regioni d’Europa.

In Piemonte il fenomeno migratorio, iniziato lo scorso decennio, si è trasformato in un flusso stabile, permanente e di lungo periodo. Nella città di Torino gli immigrati, giovani, donne e uomini senza alcuna distinzione, sono inseriti nel mercato del lavoro, partecipano e contribuiscono, così facendo, allo sviluppo dell’economia formale della metropoli. La zona di Porta Palazzo, al centro del capoluogo di Regione, è da sempre considerata un luogo d’immigrazione, sede del più grande mercato urbano, al cui interno coesistono ben quarantacinque nazionalità differenti. Il progetto *The Gate*, cofinanziato dall’Unione europea, si pone l’obiettivo di risanare questa area e di renderla una dei cardini del dialogo interculturale e uno dei principali esempi di politica di integrazione degli immigrati in Italia¹¹¹.

Anche il quartiere di Barbès a Parigi, nei pressi della *Gare du nord*, ha offerto spesso esempi di convivenza fra religioni ed etnie differenti. Nella centrale *rue Tanger*, infatti, si trovano la chiesa e la moschea e, appena dietro l’angolo, la sinagoga. Nelle assemblee aperte di quartiere vengono invitati contemporaneamente il parroco, l’imam e il rabbino per discutere problemi comuni e incontrarsi su temi

¹¹¹ CURTI, DAL POZZOLO, *Multiculturalité et politiques culturelles*, pp. 129-139, in BONET, NEGRIER (a cura di), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l’épreuve de la diversité*, Parigi, 2008.

culturali e religiosi, favorendo in questo modo un clima di pacifica convivenza e integrazione¹¹².

Nella città di Amsterdam, infine, le statistiche dimostrano come oltre il 50% dei cittadini non sia nato nei Paesi Bassi. L'amministrazione locale, conseguentemente, è particolarmente attenta al problema dell'integrazione economica e sociale degli immigrati, assicurando loro educazione e un alloggio al pari dei cittadini nazionali. Diversi progetti sono stati sviluppati per limitare il rischio della rinascita di un sentimento xenofobo, salito tragicamente alla ribalta dopo il già ricordato brutale assassinio del regista Theo Van Gogh. Tra questi programmi vanno menzionati, da un lato, la messa in onda di una serie televisiva sulla vita degli immigrati nella città, il cui obiettivo dichiarato è quello di sottolineare che la quotidianità degli stessi è analoga a quella dei cittadini nazionali, e, dall'altro, i "Giochi olimpici della città di Amsterdam". Tali "Olimpiadi" vedono sfidarsi, in un clima di festa e volontà di conoscenza reciproca, esponenti di culture diverse in varie specialità, come il ballo o la cucina, veicoli di scambio e arricchimento biunivoco.

In tutti i casi visti si hanno delle vere e proprie *affermative actions* in campo interreligioso e delle politiche urbanistiche di convivenza e di *mixité* culturale. L'integrazione implica la copresenza di etnie, culture, tradizioni e religioni differenti, la mutua accettazione delle stesse, la reciproca influenza e l'inevitabile cambiamento che ne deriva; è la cooperazione nella e della diversità.

¹¹² PACE V., op. cit., pp. 127-142, in MASCIA (a cura di), op. cit.

TERZO CAPITOLO

IL DIALOGO INTERCULTURALE, UNO STRUMENTO DELLA POLITICA DI INTEGRAZIONE

*“Toute culture naît du mélange, de la rencontre, des chocs. A l’inverse, c’est de
l’isolement que meurent les civilisations”.*

Janez Jansa, Presidente sloveno (citando il diplomatico messicano Octavio Paz)

*“Le dialogue interculturel est la question cruciale de cette décennie, si ce n’est de ce
quart de siècle. Plus vite nous avancerons vers un dialogue entre les cultures
significatif, et plus vite nous pourrons mettre un terme au dangereux mythe du clash
des civilisations”.*

Benita Ferrero-Waldner, Commissario responsabile per le Relazioni esterne e la
politica europea di vicinato

I. Il dialogo interculturale

Il dialogo interculturale è uno strumento privilegiato, sebbene certamente non l'unico, della politica di integrazione. È attraverso il dialogo interculturale che si può giungere a un pieno rispetto dell'altro, dopo aver conosciuto le sue tradizioni e la sua cultura e aver imparato a non temerlo. Oggi la sua necessità si fa sentire tanto nel mondo in generale, quanto in seno all'Unione europea in particolare.

A. *Un dialogo auspicabile ieri, indispensabile oggi*

All'indomani della fine della Guerra fredda torna alla ribalta la geopolitica, dopo che, per quasi un cinquantennio, era stata relegata a un ruolo di subordine. Il politologo americano Francis Fukuyama, nel clima di euforia che ha fatto seguito all'implosione dell'Unione sovietica, ha ipotizzato la “fine della storia”, convinto che l'avvento generalizzato del sistema politico democratico e dell'economia di mercato avrebbe spinto molti Stati a prediligere la convivenza pacifica piuttosto che lo scontro frontale e diretto¹¹³. Si è contrapposta nettamente alla tesi di Fukuyama quella del politologo statunitense Samuel Huntington dello “scontro di civiltà”. Ben lontani dall'instaurazione di un periodo pacifico e prospero nelle relazioni internazionali, infatti, i conflitti sarebbero stati costanti e numerosi, ma non avrebbero interessato gli Stati, soggetti tradizionali del diritto internazionale, bensì le civiltà¹¹⁴. Per coloro che avvertivano il peso insopportabile di non avere più un “nemico” la teoria dello “scontro di civiltà” rappresentava lo sforzo di inventarne uno nuovo. Non molto diverso era, poi, il tentativo di dichiarare la “fine della storia”. Per tali autori la società continuava, quindi, a essere governata per mezzo dell'esclusione sociale.

In questo clima si è avvertita la necessità del dialogo interculturale per una molteplicità di motivi. Innanzitutto, come si è accennato, lo scambio di informazioni sulle reciproche culture, tradizioni e lingue permette una conoscenza più approfondita dell'altro e, dunque, lo si teme di meno. Il problema fondamentale, infatti, non è la

¹¹³ FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 1996.

¹¹⁴ HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, Milano, 2000.

diversità in sé, ma la percezione della diversità come minaccia. Il dialogo esige il rifiuto di una simile idea e l'accettazione dell'altro su un piano di parità. Diventa possibile, in questo modo, oltrepassare la barriera che ci fa vedere l'altro come un nemico. Il dialogo dovrebbe, di fatto, realizzare quella rivoluzione copernicana in grado di capovolgere il paradigma sociale, di far passare dall'esclusione all'inclusione degli altri. Il dialogo, in effetti, non è inteso a persuaderli o a convertirli, ma a ricercare la comprensione reciproca attraverso la condivisione dei valori.

Il pensiero socratico insegna che gli uomini temono ciò che non conoscono e disprezzano ciò che sfugge alla loro comprensione razionale. Il filosofo greco utilizza il dialogo come strumento per la ricerca della verità, intesa come conoscenza dell'altro. Uno dei più grandi meriti del dialogo è, infatti, proprio quello di abbattere gli ostacoli fra gli uomini, di permettere loro di incontrarsi e di discutere, di unirsi, stimarsi e apprezzarsi. È quello che Emmanuel Lévinas chiama l'“Epifania dell'incontro”. Il filosofo lituano naturalizzato francese sottolinea, invero, l'utilità di unire il “sacro di sé stessi” con il “sacro dell'altro”.

Imparare, ascoltare voci diverse, aprire e aprirsi nuove prospettive, riflettere sulle proprie convinzioni, scoprire un terreno comune di incontro e di accordo: sono questi gli obiettivi che il dialogo si pone. Senza di esso la competizione si trasformerebbe in una questione di dominio e il sistema degenererebbe in una pura lotta per il potere. È, dunque, essenziale per il funzionamento armonico e senza attriti della società¹¹⁵. Il dialogo interculturale si basa su tre principi cardine:

- l'eguale dignità delle culture e la capacità di ispirarsi, di nutrirsi e di arricchirsi vicendevolmente;
- il rispetto mutuale e il *savoir-écouter* come fine ultimo dell'apprendere a vivere insieme;
- l'apertura e l'autocritica¹¹⁶.

Le relazioni interculturali, concettualizzate nel corso degli anni '50, si sono sviluppate per qualche decennio in un contesto internazionale ottimista per poi dover

¹¹⁵ ANNAN (presentazione di), *Il coraggio del dialogo: quando la diversità è forza*, Milano, 2002.

¹¹⁶ EUZEN-DAGUE, VALANTIN (a cura di), *Le dialogue interculturel: une action vitale*, Parigi, 2008.

essere ripensate sul finire degli anni '80¹¹⁷. Per quanto riguarda il dialogo, gli anni '90 sono cominciati male, con la paura della diversità che ha assunto il volto odioso della pulizia etnica e delle guerre di religione. La preconizzazione dello “scontro di civiltà”, in particolare, ha portato a legittimare ogni tipo di conflitto, combattuto per le ragioni più varie, da quelle religiose a quelle umanitarie, e limitazioni dei diritti fondamentali.

Ed è qui che entra in gioco la seconda motivazione dell'utilità del dialogo interculturale, al di là di confini e barriere. Vi è, infatti, e soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, il desiderio di trovare valide alternative a un simile agire. La storia, in effetti, non è finita e le civiltà non si sono messe l'una contro l'altra neanche all'indomani degli attentati terroristici compiuti dalla “rete del terrore” Al Qaeda. La necessità del dialogo viene imposta, quindi, dalla consapevolezza dei pericoli insiti nei conflitti fra civiltà e fondati su eredità ataviche. Le politiche di dominio vengono in questo modo rimpiazzate da politiche di comunicazione, di relazione, di negoziazione, d'integrazione e di collaborazione¹¹⁸.

Sono molti gli autori nella letteratura delle relazioni internazionali (Fred Dallmayr, Majid Tehranian e David W. Chappell, Mark Lynch, Andrew Linklater¹¹⁹) che sottolineano la necessità del dialogo fra le culture, un dialogo che permetterebbe di smentire la previsione “apocalittica” dello “scontro di civiltà” e che provvederebbe una risposta multilaterale al nuovo fenomeno del terrorismo internazionale. Il dialogo interculturale, per tali autori, costituirebbe una reazione alternativa all'unilateralismo americano, che ha fatto invece largo uso della forza armata (guerra preventiva al terrore contro gli “Stati canaglia”, i cosiddetti *failed States*)¹²⁰. Malmvig parla di una vera e propria funzione di *securization* svolta dal dialogo fra le culture, in grado di prevenire l'eventuale scoppio di conflitti fra le stesse.

¹¹⁷ EUZEN-DAGUE, VALANTIN (a cura di), op. cit.

¹¹⁸ ANNAN (presentazione di), op. cit.

¹¹⁹ PACE M., *Imagining Co-presence in Euro-Mediterranean Relations: The Role of “Dialogue”*, pp. 291-312, in PACE M., SCHUMACHER (a cura di), *Conceptualizing Cultural and Social Dialogue in the Euro-Mediterranean Area: a European Perspective*, in *Mediterranean Politics*, vol. 10, num. 3, 2005, pp. 279-437.

Per Lynch, in particolare, il rifiuto del dialogo potrebbe “grant victory to terrorists, whose violence pointedly aims to destroy trust and spread fear of the other”.

¹²⁰ EUZEN-DAGUE, VALANTIN (a cura di), op. cit. MALMVIC, *Security through Intercultural Dialogue? Implications of the Securization of Euro-Mediterranean Dialogue between Cultures*, pp. 349-364, in PACE M., SCHUMACHER (a cura di), op. cit.

B. Necessità del dialogo interculturale in Europa

Il dialogo interculturale è, poi, particolarmente necessario al Vecchio Continente. Per lo scrittore svizzero Denis de Rougemont il dialogo e la cultura sono due concetti che si implicano mutualmente. L'essenza della cultura è il dialogo poiché lo stesso non può instaurarsi se non sulla base di un linguaggio comune o di una condivisa attitudine di spirito, di fatto gli elementi costitutivi della cultura¹²¹. Per De Rougemont, un "militante" della costruzione europea fin dagli albori della stessa:

“Una cultura che rifiuta il dialogo, che pretende di essere sufficiente a sé stessa e che ha una risposta a tutto senza discussione, in nome della nazione, della razza, di una Chiesa o di un partito, ha firmato la sua condanna a morte. È una cultura chiusa e quindi decadente”¹²².

Il dialogo fra le culture, l'interscambio fra le stesse, a suo dire è sempre esistito. Tuttavia è stato dominato dal caso, si è organizzato in forma aleatoria, anarchica, spontanea, e ciò ha portato a conseguenze sia positive sia negative. Proprio per evitare il ripetersi di queste ultime, de Rougemont sottolinea la necessità di organizzare il dialogo, il quale permette di prendere coscienza di sé attraverso il confronto degli argomenti e la condivisione delle esperienze vissute con l'altro.

Il Vecchio Continente presenta cinque bisogni specifici che giustificano l'interesse rivolto al dialogo fra le culture.

Innanzitutto, l'Europa è il continente del futuro, ereditato dal passato. È essa stessa, cioè, il risultato di un dialogo tra culture. L'Europa è nata dalla sintesi mai completamente conclusasi di Atene e di Roma, di Gerusalemme e delle tradizioni celtiche e germaniche, degli apporti arabi e orientali, delle fedi religiose e delle ragioni illuminate profane, in costante tensione fra loro. Tale dialogo è in divenire e ciò spiegherebbe l'inerzia espansiva del disegno comunitario. L'Europa è portatrice

¹²¹ DE ROUGEMONT, *Sur le rôle de l'Europe dans le dialogue des cultures*, pp. 13-29, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), *Dialogue des cultures à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, 2007.

¹²² “*Une culture qui refuse le dialogue, qui prétend se suffire à elle-même et qui a une réponse à tout sans discussion, au nom de la nation, de la race, ou d'une Eglise ou d'un parti, a signé du même coup son arrêt de mort. C'est une culture fermée, donc decadente*”.

del valore del pluralismo, presentandosi quasi come un mosaico di culture diverse più che come una cultura unica. Gli stessi confini del continente sono di natura culturale piuttosto che fisici o geografici.

In secondo luogo, l'Ue riunisce all'interno di un solo corpo, che ambisce a divenire politico oltre che economico, ventisette Stati diversi. In passato le loro differenti tradizioni e culture hanno condotto allo scoppio di due conflitti intestini al Vecchio Continente. L'integrazione comunitaria ha, di fatto, annullato la secolare rivalità tra la Francia e la Germania e ha permesso al continente europeo di svilupparsi pacificamente e di prosperare economicamente. L'utilità dell'interscambio culturale, quindi, era già nota da tempo in Europa.

L'Europa, poi, è stata la culla della civiltà moderna, la quale si è successivamente diffusa nel mondo intero ma senza il contesto culturale che l'aveva vista nascere. Ha, dunque, bisogno del dialogo perché attraverso lo stesso può sperare di presentarsi agli altri, spiegare le sue ragioni e farsi comprendere.

Questo bisogno conduce alla quarta motivazione: l'Europa studia le altre culture da tempo, ma queste non studiano la sua, quantomeno non nella sua interezza o unitarietà. Oltre i confini europei si analizzano certamente la cultura greca e quella romana, l'epoca rinascimentale in Italia e quella "illuminata" francese; ma difficilmente si compiono ricerche sul concetto stesso di Europa.

Infine, e proprio in conseguenza di questo fenomeno, l'Europa incontra delle profonde difficoltà sia nel farsi capire sia nel trovare interlocutori in grado di farlo¹²³.

Il continente europeo ha reagito con fermezza alla sfida lanciata dal terrorismo internazionale, nella convinzione che le singole azioni nazionali non potevano far fronte da sole a tale pericolo incombente sul futuro del Vecchio Continente. Sono stati così istituiti il mandato d'arresto europeo, l'Eurojust, gruppi di inchiesta comuni, disposizioni relative al blocco dei beni o al sequestro prioritario degli stessi ed è stata incrementata la lotta al finanziamento al terrorismo.

Con la decisione quadro n. 2002/584, adottata dal Consiglio Gai il 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri si stabilisce che, dal primo gennaio 2004, ogni autorità giudiziaria nazionale (cosiddetta autorità dell'esecuzione) dovrà riconoscere, *ipso facto* e dopo controlli

¹²³ DE ROUGEMONT, op. cit., pp. 13-29, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), op. cit.

minimi, la domanda di consegna di una persona formulata da un'autorità giudiziaria di un altro Stato (cosiddetta autorità emittente). In questo modo tutta la fase politica e amministrativa dell'extradizione è soppressa a beneficio della procedura giudiziaria. Con tale decisione, inoltre, si prevede la possibilità di confiscare o sequestrare alcuni oggetti, prove o proventi del reato.

L'Eurojust è un'agenzia dell'Ue istituita nel 2002 con sede a L'Aia, il cui obiettivo è migliorare il coordinamento fra gli Stati membri in materia di indagini e azioni penali. Costituita con la decisione n. 2002/187 del Consiglio Gai del 28 febbraio 2002, e poi modificata con la n. 2003/659 del 18 giugno 2003, dall'anno successivo ha firmato un accordo di stretta collaborazione con l'agenzia Europol (Ufficio europeo di polizia), creata nel 1992 sempre con sede a L'Aia.

Con i regolamenti n. 881/2001 e n. 2580/2002, infine, è stata istituita una lista comunitaria di individui e gruppi terroristici interni ed esterni all'Ue nei confronti dei quali vengono applicate le sanzioni economiche decise dalla risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza dell'Onu (prevenire e reprimere il finanziamento di atti e gruppi terroristici, congelare o bloccare fondi o risorse economiche di questi ultimi).

Sarà tuttavia utile la previsione di nuovi strumenti di prevenzione del conflitto (e non di semplice repressione dello stesso), il primo dei quali è appunto il dialogo interculturale¹²⁴.

C. Il concetto di dialogo

Finora si è focalizzata l'attenzione sulla necessità del dialogo interculturale nel mondo in generale e in seno all'Unione europea in particolare. Prima di vedere gli sviluppi normativi in materia, tuttavia, è necessario fare un breve *excursus* sul concetto di "dialogo": cos'è, quali sono le sue componenti e come deve realizzarsi?

¹²⁴ MATTERA, *Immigration politique d'intégration et dialogue interculturel: pistes de réflexion*, in *Revue du Droit de l'Union Européen*, fasc. 2, 2006, pp. 233-241.

1. Michail Bachtin

Secondo il filosofo russo Michail Bachtin, il linguaggio (inteso come qualsiasi forma, scritta o parlata, di comunicazione) è sempre un dialogo. Nella sua “teoria del linguaggio”, il dialogo viene concepito come una condizione umana, un imperativo etico, perfino un prerequisito del pensiero. Il dialogo consiste di tre elementi necessari e sufficienti:

- un autore,
- un destinatario,
- una relazione fra i due.

Il linguaggio e il suo risultato sono, dunque, sempre l’esito dell’interazione di almeno due persone o due gruppi di persone. In questo modo, egli contrappone l’idea del dialogo a quella del monologo, che deve essere distinto dal primo poiché privo dell’elemento relazionale. Per il “filosofo del linguaggio”:

“L’idea non risiede nella coscienza individuale di una persona isolata; se solo rimanesse là, degenererebbe e morirebbe. L’idea comincia a vivere, prende forma, si estende, trova e rinnova la sua espressione verbale, dà alla luce nuove idee, nel momento in cui sviluppa genuine relazioni dialogiche con altre idee. Il pensiero umano diventa un autentico pensiero, laddove entra in contatto con il pensiero di un altro, con l’altrui coscienza espressa in un discorso”¹²⁵.

Secondo Bachtin, due sono i principali vettori che operano nel momento in cui il linguaggio viene usato:

- una forza centripeta,
- una centrifuga.

A queste due forze corrispondono due diversi tipi di linguaggio. Il linguaggio *monologic* è sospinto dalla forza centripeta; la *monologia* che ne deriva è un sistema

¹²⁵ “The idea lives not in one person’s isolated individual consciousness; if it remains there only, it degenerates and dies. The idea begins to live, that is, to take shape, to develop, to find and renew its verbal expression, to give birth to new ideas, only when it enters into genuine dialogic relationships with other ideas, with the ideas of others. Human thought becomes genuine thought, that is, an idea, only under conditions of living contact with another and alien thought, a thought embodied in someone else’s voice, that is, in someone else’s consciousness expressed in discourse”.

di norme, un linguaggio standard che dovrebbe essere parlato da tutti. Una forma alternativa di dialogo è l'*heteroglossia*, che, al contrario, comprende una molteplicità di espressioni linguistiche.

L'interazione dialogica richiede, in un primo momento, la presa di coscienza di sé e, in un secondo momento, l'accettazione dell'altro. Il dialogo viene, quindi, concepito come un incontro tra due culture. È un processo di autocritica che si genera grazie all'immagine riflessa di sé che si ha come se si guardasse all'altro in uno specchio¹²⁶.

2. Jürgen Habermas

Un'altra teoria che giunge alla medesima conclusione sul dialogo interculturale è quella del tedesco Jürgen Habermas. Per il filosofo della Scuola di Francoforte, una valida conoscenza può emergere solo da una situazione di aperto, libero e ininterrotto dialogo.

Il dialogo non è un concetto neutrale. Varie condizioni, infatti, devono essere rispettate affinché si possa propriamente parlare di dialogo. Una di queste è l'eguaglianza dei partecipanti alla discussione. Il dialogo, cioè, deve essere strutturato come un dibattito, basato sull'oggettività, la giustificazione e la non contraddizione, in modo tale da evitare di scivolare nella trappola dell'etnocentrismo e di considerare sé stessi e la propria cultura come superiori rispetto agli altri che si intendono conoscere con il dialogo.

La "teoria dell'agire comunicativo" di Habermas è normativa oltre che descrittiva. Il suo principale obiettivo è far avanzare la conoscenza reciproca attraverso il dialogo intersoggettivo, laddove gli scambi dovrebbero essere liberi da relazioni di potere e di esclusione. Inoltre, i partecipanti dovrebbero condividere determinati valori. In questo modo, infatti, potrebbero creare una piattaforma comune di conoscenza reciproca facendo riferimento al passato, alle esperienze vissute e ai sistemi di valori condivisi.

¹²⁶ PACE M., op. cit., pp. 291-312, in PACE M., SCHUMACHER (a cura di), op. cit.

Il dialogo, poi, deve essere aperto e inclusivo, potendo chiunque partecipare allo stesso. Gli interlocutori devono essere dei destinatari empatici, in grado di vedere il mondo con gli occhi dell'altro e di cambiare i propri preconcetti, laddove esistano degli ottimi e convincenti argomenti. Per Habermas:

“Quando gli attori si impegnano in un discorso il cui fine ultimo è la ricerca della verità, devono essere preparati a cambiare le loro visioni del mondo, i loro interessi e talvolta persino le loro identità”¹²⁷.

Sono infine necessari il rispetto, l'eguaglianza e la comprensione. Gli attori dovrebbero imparare dall'altro, rispettare la cultura altrui e la diversità religiosa e non cercare di plasmarlo sulla base dei propri valori e delle proprie credenze.

* * *

Le critiche alla visione habermasiana sono state mosse da diverse teorie filosofiche, da quella razionale al post-strutturalismo. Quest'ultimo, in particolare, ha basato il suo giudizio sull'impossibilità di stabilire un dialogo che sia, al tempo stesso, libero da relazioni di potere e fondato sull'eguaglianza dei partecipanti. Queste, infatti, sono situazioni ideali, che non si hanno nella realtà: il dialogo non solo è influenzato dal potere e dalla politica, il dialogo è potere e politica. Inoltre, non tutti gli Stati o gli attori sono messi sullo stesso piano, né tantomeno potrebbero esserlo. Di fatto, tale visione corrisponde in pieno alla teoria realista delle relazioni internazionali¹²⁸.

3. Bruce Tuckman

Anche lo psicologo americano Bruce Tuckman si è occupato del dialogo e delle relazioni fra i gruppi. Nel 1965 egli ha elaborato il modello *Forming, Storming,*

¹²⁷ “When actors engage in truth-seeking discourse, they must be prepared to change their own views of world, their interest and sometimes even their identities”.

¹²⁸ MALMVIG, op. cit., pp. 349-364, in PACE M., SCHUMACHER (a cura di), op. cit.

Norming and Performing, secondo il quale le relazioni fra i gruppi attraversano quattro fasi diverse prima di giungere alla completa maturità. Nel 1977, poi, ha aggiunto una quinta fase dello sviluppo del gruppo: la *Adjourning*, che implica la realizzazione dell'obiettivo che il gruppo si era proposto di raggiungere e il conseguente probabile scioglimento dello stesso.

Nel primo stadio, quello del *Forming*, i gruppi cominciano a conoscersi. Vengono stabilite delle relazioni di dipendenza con altri gruppi. Questa fase può essere paragonata al momento di interazione in Bachtin.

Il secondo stadio è caratterizzato dalla polarizzazione e dal conflitto su determinate questioni. Questa situazione apre la strada a quattro possibili soluzioni:

- un dialogo, una delibera e un seguente accordo;
- un dialogo e un disaccordo;
- un disaccordo e un conflitto;
- un'azione contenziosa.

Questa fase corrisponderebbe in Bachtin sia allo sviluppo di forze centripete sia di quelle centrifughe.

Nel terzo stadio i sentimenti di resistenza vengono superati e cominciano a svilupparsi impulsi di coesione all'interno del gruppo. Questo è ora in grado di esprimere in modo migliore le sue opinioni e di presentarsi ai terzi non membri dello stesso unitariamente. Questa fase potrebbe corrispondere all'*heteroglossia* nell'analisi di Bachtin.

Il quarto e ultimo stato, infine, è quello che vede i diversi gruppi lavorare insieme per il raggiungimento di determinati obiettivi. In Bachtin questa fase corrisponderebbe al raggiungimento della maturità delle relazioni interattive¹²⁹.

4. Johan Galtung

Il sociologo e matematico norvegese Johan Galtung, fondatore nel 1959 dell'*International Peace Research Institute* e uno dei padri degli studi sulla pace e sulla risoluzione dei conflitti, infine, ha distinto quattro momenti nella gestione della

¹²⁹ PACE M., op. cit., pp. 291-312, in PACE M., SCHUMACHER (a cura di), op. cit.

diversità culturale. I primi due sono quelli dell'intolleranza e della tolleranza, esplicitati rispettivamente negli aforismi "Tu sei diverso da me, tu sei pericoloso" e "Tu sei diverso da me; è un tuo problema, vivi e lascia vivere".

Il terzo momento, invece, è fondamentale giacché è quello del dialogo e del conseguente rispetto. "Tu sei diverso da me, che affascinante! Sediamoci e parliamone": attraverso il dialogo si pongono domande e viene stimolata la comunicazione fra culture differenti. Anche in questa analisi il presupposto del dialogo, come per Habermas, è il riconoscimento dell'uguaglianza degli attori e della pari dignità dell'altrui cultura.

L'ultimo stadio nella gestione della diversità culturale, infine, è quello dell'apprendimento reciproco. "Tu sei diverso, impariamo l'uno dall'altro": l'educazione e la formazione, dunque, sono cruciali in tale ambito. Incoraggiando la comprensione degli altri, della loro storia, delle altrui tradizioni e dei valori spirituali, si dovrebbe creare un nuovo spirito di cooperazione dentro e fuori l'Unione europea¹³⁰.

¹³⁰ BEKEMANS, *Educazione alla cittadinanza europea. Atti delle attività seminariali relative a progetti di formazione e ricerca-azioni promosse dal 2004 al 2006 dal Ministro dell'Istruzione in collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie*, fasc. 14-15, 2005, pp. 64-77.

II. Il dialogo interculturale nella comunità internazionale

A. Onu

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, la più universale delle organizzazioni internazionali, il "tempio" del diritto internazionale, è fondata sulla convinzione che il dialogo possa trionfare sulla discordia, che la diversità sia un dono prezioso e che tutti i popoli siano uniti dalla comune umanità molto più di quanto siano divisi dalle diverse identità.

Il 16 novembre 1998 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la risoluzione n. 53/22 che, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni e la cooperazione fra gli Stati membri dell'Onu e di cancellare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, così come stabilito dalla Carta dell'organizzazione¹³¹, ha proclamato il 2001 l'anno del dialogo fra le civiltà¹³². L'allora Segretario generale dell'Onu, Kofi Annan, dichiarava:

"Considero il dialogo come un'opportunità per le persone di culture e tradizioni differenti di conoscersi meglio, sia che vivano ai lati opposti del mondo sia che abitino nella stessa strada"¹³³.

Nel 2007, poi, dietro la spinta dell'ex Presidente iraniano Mohammad Khatami, primo ispiratore dell'anno del dialogo fra le civiltà, è stata istituita, con sede a Ginevra, la Fondazione per il dialogo fra le civiltà¹³⁴. La Fondazione agisce indipendentemente dal sistema delle Nazioni Unite, ma cerca di promuovere le

¹³¹ La Carta delle Nazioni Unite, adottata per acclamazione a San Francisco il 26 giugno 1945, enumera simili obiettivi dell'organizzazione nel capitolo I (articoli 1-2), intitolato "Fini e principi".

¹³² Risoluzione n. 53/22 dell'Assemblea generale del 4 novembre 1998, in <http://www.un.org/documents/r53-22.pdf>. Per i successivi sviluppi, si veda: <http://www.un.org/Dialogue/>.

¹³³ "I see...dialogue as a chance for people of different cultures and traditions to get to know each other better, whether they live on opposite sides of the world or on the same street".

¹³⁴ Si veda il sito: <http://www.dialoguefoundation.org/>.

risoluzioni adottate dall'organizzazione in materia di dialogo fra le civiltà, per portare a compimento il progetto che prevede relazioni e contatti costanti fra le diverse civiltà nel globo.

1. *Alliance of Civilizations*

Dinanzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, inoltre, a settembre 2004 il Primo Ministro spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero e quello turco Recep Tayyip Erdogan hanno presentato l'iniziativa *Alliance of Civilizations*¹³⁵. A dicembre 2004 l'iniziativa è stata promossa in seno alla Lega araba. Lavorando in cooperazione con organizzazioni internazionali, universali e regionali, e con governi locali, con gruppi della società civile, fondazioni e con il settore privato, l'alleanza supporta un elevato numero di progetti il cui scopo fondamentale è quello di costruire un ponte, fatto di conoscenza reciproca, fra le diverse culture e comunità. L'iniziativa ha raccolto un numero così cospicuo di consensi fra gli Stati che l'anno successivo è stata ripresa dall'allora Segretario generale dell'Onu Kofi Annan e promossa nel quadro delle Nazioni Unite. Nell'aprile 2007, poi, il Segretario generale dell'Onu ha nominato Jorge Sampaio, ex Presidente del Portogallo, Alto rappresentante dell'alleanza.

Il 13 novembre 2006 è stato pubblicato un rapporto preparato dall'*High-level Group*, operante nel quadro di tale iniziativa. Dopo aver sottolineato che l'evoluzione degli Stati e delle diverse culture e tradizioni è fatta non solo di guerre e scontri, ma anche di dialoghi e pacifiche convivenze, di scambi costruttivi e reciproca fertilizzazione, il rapporto ha evidenziato come *“the need to build bridges between societies, to promote dialogue and understanding and to forge the collective political will to address the world's imbalances has never been greater”*. Secondo il rapporto, infatti, *“the anxiety and confusion caused by the ‘clash of civilizations’ theory regrettably has distorted the terms of the discourse on the real nature of the predicament the world is facing”*¹³⁶.

¹³⁵ Si veda il sito dell'iniziativa: <http://www.unaoc.org/>.

¹³⁶ *Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group*, 13 novembre 2006, in http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.

Il rapporto indica, inoltre, quattro principali ambiti all'interno dei quali devono essere incrementate le attività di controllo da parte delle Nazioni Unite per condurre a un vero e proprio dialogo fra le civiltà:

- l'educazione,
- i giovani,
- le migrazioni,
- i media.

Tali settori saranno, come si analizzerà in seguito, anche i principali campi di intervento individuati dalle istituzioni comunitarie nell'ambito dell'anno europeo del dialogo interculturale.

2. Unesco

All'interno del sistema delle Nazioni Unite merita poi un accenno particolare l'Unesco, la più "universalista" delle agenzie specializzate dell'Onu, la "sposa bella" dell'organizzazione¹³⁷. Nell'atto costitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, adottato a Londra il 16 novembre 1945, infatti, si afferma che "poiché le guerre nascono nello spirito dei popoli, è nello spirito dei popoli che devono essere poste le difese della pace" e che si deve "contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione"¹³⁸.

L'obiettivo fondamentale è l'inserimento delle singole lealtà, radicate nelle differenti culture, all'interno della comune appartenenza alla "famiglia umana". A tal proposito, il concetto di "patrimonio dell'umanità" appare vitale¹³⁹. Con tale

¹³⁷ PAPISCA, *Dialogo interculturale e cittadinanza nell'agenda politica internazionale*, in *La comunità internazionale*, fasc. 2, 2007, pp. 259-273.

¹³⁸ BUONOMO (a cura di), op. cit. PAPISCA, op. cit., pp. 259-273.

¹³⁹ BIOLATO, *Gestione del patrimonio culturale nelle politiche dell'Unesco a favore del dialogo interculturale*, in LEANZA (a cura di), *I beni culturali tra realtà locale e globalizzazione*, Roma, Nagard Libri, 2008. Centro Unesco Milano, *I progetti di dialogo interculturale e i progetti sul*

definizione, infatti, si sottolinea l'apporto di ogni società, nazione o Stato della terra alla cultura universale e si crea una piattaforma valoriale in grado di spezzare le visioni egocentriche e nazionaliste.

Sulla via dell'“unità nella diversità”, inoltre, l'Unesco ha adottato, il 20 ottobre 2005, la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, uno dei cui obiettivi principali è l'incoraggiamento del “dialogo fra le culture in vista di assicurare scambi culturali più ampi ed equilibrati nel mondo per il rispetto interculturale e una cultura di pace”.

Infine, una parte specifica dell'attività dell'obiettivo strategico numero 8 per il biennio 2006-2007 (“salvaguardare la diversità culturale e incoraggiare il dialogo fra le culture e le civiltà”) è proprio relativa alla promozione del dialogo interculturale¹⁴⁰ ed è coordinata dalla Divisione delle politiche culturali e del dialogo interculturale.

Alcuni esempi dell'attività dell'Unesco in questo ambito sono: il progetto degli “itinerari culturali”, che comprende “le strade della seta, le strade della fede, le strade del ferro e le rotte degli schiavi”, nella convinzione che dallo scambio, dal viaggio, dall'attraversamento di interi continenti od oceani si possa trarre arricchimento reciproco; il programma “Mediazione interculturale nei Balcani”; il *database* “Città per la pace”, che enumera oltre settecento *best practices* di armonia urbana; infine, il piano “Cultura della vicinanza”, che studia le associazioni fra i Paesi europei e africani focalizzando la sua attenzione sull'integrazione sociale e la partecipazione attiva degli abitanti.

patrimonio culturale. La cultura della pace nei programmi dell'Unesco, in *Bulletin européen*, 2003, pp. 9-10.

¹⁴⁰ VALENTI, *Il dialogo interculturale nel Consiglio d'Europa, Osce e Unesco*, pp. 99-116, in MASCIA (a cura di), op. cit. Per una visione completa dell'attività dell'Unesco collegata al dialogo interculturale si veda: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=34603&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

B. Altre organizzazioni

Anche l'Osce (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) e il Consiglio d'Europa sono attivi per la promozione del dialogo interculturale. Tali due organizzazioni, nonostante il nome, non sono limitate al solo territorio europeo.

L'Osce è, infatti, la più vasta organizzazione regionale in materia di sicurezza, interessando un'area che si espande da Vancouver a Vladivostok. Attualmente fanno parte dell'organizzazione cinquantasei Stati partecipanti, dislocati su entrambi i lati dell'Atlantico. L'Osce nasce dall'evoluzione della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (Csce), convocata per la prima volta a Helsinki nel luglio 1973 e trasformata dal primo gennaio 1995 in un'organizzazione permanente con sede principale a Vienna.

Il Consiglio d'Europa, invece, comprende quarantasette Stati membri del Vecchio Continente, presentando dunque una dimensione paneuropea, ma anche cinque Stati osservatori extra-europei. Tali Stati sono: gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, il Messico e Israele. Un sesto Stato osservatore è, poi, la Santa Sede.

1. Osce

Nel caso dell'Osce le attività più specificatamente dedicate al dialogo interculturale sono principalmente svolte da tre istituzioni dell'organizzazione: l'Ufficio del rappresentante per la Libertà dei media, istituito nel 1997, l'Alto commissario per le Minoranze nazionali, creato nel 1992, e, infine, l'Ufficio per le Istituzioni democratiche e i diritti umani.

Non meno importanti sono le diciotto missioni Osce dislocate in Europa orientale e sud-orientale, nell'area caucasica e nell'Asia centrale, che permettono all'organizzazione di diffondere direttamente sul territorio i valori che si vogliono rendere condivisi e le norme che devono essere rispettate, nonché di controllare la loro effettiva presa in considerazione da parte degli Stati interessati.

2. Consiglio d'Europa

Lo Statuto del Consiglio d'Europa, firmato a Londra nel 1949, stabilisce, all'articolo 1, che "il Consiglio d'Europa ha lo scopo di attuare un'unione più stretta fra i suoi membri". Il dialogo interculturale, al pari di quello interreligioso, viene visto come lo strumento privilegiato per la promozione dei diritti umani e, soprattutto, il rafforzamento della coesione sociale.

Si comincia a rivolgere un'attenzione particolare a tale tema a partire dall'ottobre 2003, quando a Opatja viene adottata dai Ministri per i Beni e le attività culturali degli Stati membri una Dichiarazione sul dialogo interculturale e la prevenzione dei conflitti. A questa hanno fatto seguito la Dichiarazione su educazione interculturale nel nuovo contesto europeo, adottata ad Atene il 10-12 novembre 2003, e la Dichiarazione su cinquant'anni di cooperazione culturale in Europa, firmata a Varsavia il 10 dicembre 2004.

L'anno successivo, gli stessi Ministri per i Beni e le attività culturali hanno adottato la "strategia di Faro", la strategia del Consiglio d'Europa per il dialogo interculturale. Tale piano prevede di coordinare l'azione del Consiglio d'Europa con altri *partner* regionali e internazionali. A tal fine, nel 2005 sono stati siglati accordi di cooperazione bilaterali con l'Organizzazione per l'educazione, la cultura e la scienza della Lega Araba, con la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo fra le culture e con l'Unesco. Nel 2006 è stata istituita una piattaforma comune nelle quattro aree prioritarie di cooperazione con l'Osce. Infine, il Consiglio d'Europa ha contribuito all'iniziativa delle Nazioni Unite *Alliance of Civilizations*. Il Segretario generale dell'organizzazione ha, poi, nominato un coordinatore.

Dall'anno successivo si è provveduto alla stesura di un Libro bianco sul dialogo interculturale, che è stato pubblicato nel 2008¹⁴¹. Partendo dall'inadeguatezza dei vecchi metodi di gestione delle differenze, e in particolare del multiculturalismo *tout court*, tale Libro bianco cerca nuove soluzioni alla sfida posta dall'integrazione delle minoranze. Lo strumento che si predilige è il dialogo interculturale, che viene definito

¹⁴¹ PAPISCA, op. cit., pp. 259-273. VALENTI, op. cit., pp. 99-116, in MASCIA (a cura di), op. cit. Per una visione completa dell'attività del Consiglio d'Europa in materia si veda: http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/.

come “*a process that comprises an open and respectful exchange between individuals, groups and organizations with different cultural backgrounds or world views. Among its aims are: to develop a deeper understanding of different perspectives and practices; to increase participation (or the freedom to make choices); to ensure equality; and to enhance creative processes*”. Il “rischio del non dialogo” in tale documento è particolarmente temuto perché “*only dialogue allows people to live in unity in diversity*”.

Il dialogo interculturale deve essere basato sul rispetto dei diritti umani e garantito da una democrazia fondata sullo stato di diritto; deve essere imperniato sull’eguale dignità dei partecipanti e dei generi; infine, deve costituirsi sulla lotta alla povertà, allo sfruttamento, alla discriminazione. Il documento si occupa, poi, delle politiche che devono essere adottate per la promozione del dialogo interculturale e focalizza la sua attenzione su una *governance* democratica della differenza culturale, sulla necessità del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché del passaggio dall’eguaglianza di opportunità all’eguale godimento dei diritti; infine, sulla cittadinanza e la partecipazione democratica, l’insegnamento e l’apprendimento delle competenze interculturali¹⁴².

Tale documento costituisce, infine, un apporto che il Consiglio d’Europa intende fornire all’anno europeo del dialogo interculturale e, infatti, approfondisce molti temi trattati a livello comunitario.

¹⁴² Consiglio d’Europa (a cura di), *Libro bianco sul dialogo interculturale. Living Together as Equals in Dignity*, 7 maggio 2008, in http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_EN.pdf.

III. Il dialogo interculturale in seno all'Unione europea

Per trovare un primo accenno al dialogo interculturale in seno all'Unione europea si deve risalire ai tempi della Commissione presieduta da Jacques Delors, prima che il suo mandato scadesse nel gennaio 1995. Nelle memorie del politico ed economista francese, infatti, si palesa come questo fosse particolarmente allarmato da due incognite che pesavano come macigni sul capo dell'Europa: da una parte, la globalizzazione e lo sviluppo delle nuove tecnologie; dall'altra, il dialogo interreligioso¹⁴³. Nel 1992, dunque, egli ha invitato le Chiese e le comunità religiose presenti in Europa a “*contribuer à l'âme de l'Europe*”. Il riguardo di Jacques Delors nei confronti della cultura, inoltre, si è esplicitato con l'inserimento del tema nel Trattato di Maastricht. In origine, invero, la materia non faceva parte delle competenze comunitarie ed è stato solo con tale strumento normativo che le istituzioni dell'Ue hanno cominciato a occuparsi dell'argomento. Infine, è stato proprio Jacques Delors che si è fortemente battuto per il finanziamento comunitario del programma Erasmus, un progetto che dal 1987 permette la mobilità intra-europea di giovani studenti e, più recentemente, lavoratori. Tale proposta, infatti, in origine era stata fortemente osteggiata dai Paesi membri dell'allora Cee ed è stato solo l'intervento dell'ex Presidente della Commissione che ha permesso agli stessi di accettarla.

Una maggiore attenzione al tema del dialogo interculturale, poi, è stata prestata in seguito all'attacco terroristico alle Torri gemelle del *World Trade Center* di New York e al Pentagono di Washington¹⁴⁴. Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 21 settembre 2001, infatti, si è affermato che “la lotta contro il flagello del terrorismo si rivelerà tanto più efficace

¹⁴³ DELORS, *Mémoires*, Parigi, 2004.

¹⁴⁴ MASCIA, *La strategia dei “dialoghi” dell'Unione Europea per la costruzione di un ordine internazionale basato sui diritti umani*, pp. 51-83, in MASCIA (a cura di), op. cit.

quanto più si baserà su un dialogo politico approfondito con i Paesi e le regioni del mondo che sono la culla del terrorismo”¹⁴⁵.

Il modello statunitense, invece, era diametralmente opposto a quello europeo. Il sistema previsto dalla *National Security Strategy* all’indomani dell’attacco terroristico, e poi nel 2006, era, in effetti, fondato su un “internazionalismo americano” a forte valenza unilateralista. Si legge nel documento che “gli Stati Uniti d’America combattono una guerra contro il terrorismo di portata globale [...], non esiter[anno] ad agire da soli, se necessario, per esercitare il [loro] diritto all’autodifesa agendo in modo preventivo contro i terroristi, per impedire loro di nuocere al [loro] popolo e al [loro] Paese. [...] Riconosc[eranno] che la [loro] miglior difesa è un attacco ben condotto. [...] Per anticipare o prevenire tali atti ostili da parte dei [loro] avversari gli Stati Uniti, se necessario, agiranno in modo *pre-emptively*”.

La diversa reazione dei due lati dell’Atlantico dinanzi al terrorismo internazionale è palesata in una celebre affermazione di Robert Kagan, che nel 2003 ha pubblicato il volume “Paradiso e potere”. Per l’autore, infatti:

“Gli americani vengono da Marte e gli europei da Venere”.

In Europa, cioè, a partire dal 9/11 del 1989, si è diffuso un ampio sentimento di rigetto della guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che ha portato all’introduzione di un nuovo ordine istituzionale. Negli Stati Uniti, invece, il momento di svolta si è avuto l’11/9 del 2001, quando, cioè, gli americani si sono resi conto della loro vulnerabilità e hanno cominciato a ripensare all’ordine internazionale fuoriuscito dalla Guerra fredda. Dal 9/11, che ha generato il “paradiso” europeo, all’11/9, che, invece, ha fatto riaffiorare tutto il “potere” americano, è passato quasi un decennio, in cui le due anime di quello che comunemente viene chiamato Occidente si sono progressivamente allontanate. Tale allontanamento è stato recentemente siglato dal discorso pronunciato dal Ministro degli Esteri del Regno Unito, David Miliband, al Taj Mahal, uno degli hotel colpiti dagli attacchi

¹⁴⁵ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 21 settembre 2001, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/concl-bxl.i1.pdf.

terroristici islamisti del novembre 2008 a Mumbai, in India¹⁴⁶. Miliband, infatti, ha affermato che:

“La via d’uscita contro il terrore è la cooperazione tra gli Stati e il battersi per il rispetto della legge e dei diritti umani”.

Gli occhi di tutto il mondo sono ora rivolti al nuovo Presidente statunitense, il democratico Barack H. Obama, che, nel discorso di inaugurazione del suo mandato, pronunciato il 20 gennaio 2009, ha affermato di voler tendere la mano al mondo islamico, laddove questo fosse disposto ad aprire il pugno con il quale tradizionalmente si rivolgeva agli Stati dell’Occidente. Il cambio di guardia alla Casa bianca potrebbe implicare anche per gli Stati Uniti d’America una normalizzazione dei rapporti con l’Islam e, soprattutto, il ritorno al dialogo e alle relazioni dialettiche.

A. “*Dialogo interculturale*”, 20 e 21 marzo 2002

Un’importante conferenza in materia di dialogo interculturale è datata marzo 2002. Il simposio, intitolato “Dialogo interculturale”, è stato organizzato dalla Direzione generale dell’Istruzione e della cultura della Commissione europea in collaborazione con le reti di professori della *Action Jean Monnet* e della *European Community Studies Association, Ecsa-World*, e si è tenuto a Bruxelles il 20 e 21 marzo 2002.

Nella dichiarazione del comitato scientifico si legge che, all’indomani degli attentati tragici dell’11 settembre 2001, il dialogo interculturale deve occupare, accanto alla politica economica e diplomatica, una parte cruciale nelle relazioni dell’Europa con i suoi Stati vicini, in particolare quelli che bordano la costa meridionale del mar Mediterraneo. Tale strumento, infatti, permette di prevenire i conflitti, laddove, in un contesto di diversità, conduce a un arricchimento reciproco e, in un mondo sempre più globalizzato, permette di prendere consapevolezza

¹⁴⁶ Lo scorso 26 novembre terroristi fondamentalisti islamici hanno colpito Mumbai, il centro finanziario dell’India, attaccando alcuni luoghi simbolo della città, come la stazione, un ospedale e due hotel di lusso, l’Oberoi/Trident e, appunto, il Taj Mahal. Dopo quasi tre giorni di scontri, l’orrore è terminato lasciandosi dietro, però, una scia di sangue, con circa duecento morti e trecento feriti.

dell'importanza dei diritti umani e di uno Stato democratico. Tre sono gli obiettivi fondamentali che la politica del dialogo interculturale deve perseguire in seno all'Unione europea:

- l'educazione dei giovani in uno spirito di tolleranza e di volontà reale di conoscenza dell'altro;
- la cooperazione fra i popoli dell'area mediterranea, attraverso gli incontri dei cittadini e della società civile;
- un dialogo aperto fra le università e i principali istituti di formazione dei Paesi interessati da tale politica.

I principali temi affrontati nella conferenza, poi, sono stati cinque:

- la visione di sé che l'Europa deve dare al mondo,
- il dialogo interreligioso,
- la democrazia e il rispetto dei diritti umani,
- la globalizzazione,
- la solidarietà¹⁴⁷.

Nel primo caso, il comitato scientifico giunge alla conclusione che è necessario per l'Europa esercitare un ruolo più presente nelle relazioni internazionali. Questo presupporrebbe una maggiore coesione interna ai ventisette Paesi attuali che costituiscono l'ossatura del più grande esperimento di ingegneria politica mai realizzato e un rapporto alla pari con il gigante statunitense, nei confronti del quale l'Europa, al pari della maggior parte dei suoi Stati, presi singolarmente, ha sempre mostrato una sorta di timore reverenziale.

Nella sessione relativa al dialogo interreligioso, si sottolinea come l'elemento confessionale sia divenuto essenziale. Questo sia a causa dello sviluppo di fondamentalismi religiosi (la proliferazione delle esperienze religiose nelle società occidentali ha spinto Habermas a parlare di "nuovo politeismo"), sia perché si deve considerare la nuova situazione in cui sta progressivamente scivolando l'Europa, accogliendo sul suo territorio annualmente un numero crescente di immigrati, in particolare di una fede diversa da quella cristiana, evocata da molti come il minimo comune denominatore sulla base del quale si è costituita l'Europa stessa. L'elemento religioso, inoltre, acquista particolare importanza laddove si consideri che dal primo

¹⁴⁷ Commissione europea (a cura di), *Dialogue interculturel. 20 et 21 mars 2002*, Lussemburgo, 2002.

gennaio 2007 la Bulgaria, in cui oltre il 10% della popolazione si dichiara di fede musulmana, è entrata a far parte dell'Ue e, soprattutto, che da tempo si discute l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia, Stato che si professa laico ma in cui la quasi totalità della popolazione è islamica. L'allargamento nel lungo periodo ai Balcani occidentali (con la Bosnia-Erzegovina prevalentemente musulmana), infine, combinato con la presenza in Germania e in Austria di popolazioni di origine turca, contribuisce a diversificare la presenza islamica in Europa e ad accogliere un Islam "storicamente" europeo.

Di conseguenza, il dialogo interreligioso appare sempre più come un'esigenza, ma determinate condizioni devono essere rispettate affinché si possa parlare di un simile dialogo. Sono necessari il rispetto mutuale e una condivisione fra le tre "religioni del Libro" e la conoscenza reciproca come base per la comprensione della religione dell'altro. Questo dialogo, infine, può realizzarsi esclusivamente attraverso il mezzo dell'educazione.

I diritti umani, così come definiti dalla Dichiarazione universale dell'Assemblea generale dell'Onu del 1948, e specificati poi da successive convenzioni giuridiche di portata universale e/o regionale, sono stati considerati come uno strumento "transculturale". Il rispetto degli stessi, cioè, facilita il passaggio dalla fase potenzialmente conflittuale della multiculturalità a quella dialogica e comunicativa della interculturalità¹⁴⁸.

Attraverso il dialogo, infine, la globalizzazione può portare a un senso genuino di comunità globale. Il dialogo interculturale non deve essere inteso, però, come uno scambio "sterile" di nozioni su quella che è la cultura di un Paese o su quelle che sono le tradizioni di un determinato gruppo etnico. Si deve cercare di andare oltre, trovando una politica comune, un "cosa fare insieme"¹⁴⁹. È, in definitiva, un concetto dinamico e non statico.

¹⁴⁸ AA. VV., *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for the Europeans and their Partners*, Venezia, 2007.

¹⁴⁹ PAPISCA, op. cit., pp. 259-273.

B. “Pace, sicurezza e stabilità. Dialogo internazionale e ruolo dell’Unione europea”, 5 e 6 dicembre 2002

Una ulteriore conferenza, “Pace, sicurezza e stabilità. Dialogo internazionale e ruolo dell’Unione europea”, si è poi tenuta il 5 e 6 dicembre dello stesso anno. Il tema principale di questa conferenza è stato la ricerca della stabilità e della sicurezza attraverso un rapporto cooperativo fra gli Stati membri dell’Ue e gli Stati allora candidati, basato sul rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo. Inoltre, si è reiterata l’idea secondo la quale gli altri Stati non candidati ma vicini all’Ue avrebbero potuto condividere con la stessa “tutto, ma non le sue istituzioni”, salva restando la possibilità di crearne di nuove all’uopo.

C. Gruppo di Saggi

L’allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, ha dato immediato seguito ai lavori delle due conferenze, istituendo un gruppo di Saggi con l’incarico di affrontare il tema “Il dialogo tra i popoli e le culture nello spazio euro-mediterraneo”¹⁵⁰. L’Europa e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo vengono concepiti come due metà di un’unica area di antichissima tradizione e complicità.

Il gruppo doveva rispondere a due quesiti essenziali:

- come contribuire alla nascita, al fianco della società degli Stati, di una “società dei popoli e delle culture” all’interno dello spazio euro-mediterraneo;
- come concepire, a tal fine, un dialogo tra le culture, ma soprattutto tra i popoli che di quelle culture sono al tempo stesso espressione ed eredi, nel rispetto di almeno tre principi, uguaglianza, appropriazione e fecondazione reciproca.

¹⁵⁰ Rapporto del gruppo dei Saggi istituito per iniziativa del Presidente della Commissione europea, *Il dialogo fra i popoli e le culture nello spazio euro-mediterraneo*, ottobre 2003, in <http://www.euromedi.org/annadoc/07-ita.pdf>.

Il rapporto finale di tale gruppo è stato pubblicato nel 2003. Esso individua dei principi fondamentali che devono essere rispettati affinché si possa parlare di dialogo fra i popoli e le culture:

- innanzitutto il rispetto dell'altro;
- poi, l'uguaglianza fra tutti gli attori (siano essi Stati, individui, popoli, culture);
- la libertà di coscienza, assoluta e senza alcun tipo di restrizioni, vista come un corollario dei due principi precedenti;
- ancora, la solidarietà;
- infine, la conoscenza sempre più approfondita dei popoli e delle culture.

Tali principi fondamentali, che danno struttura al dialogo, devono poi, a loro volta, articolarsi in cinque principi d'azione, che invece permettono il cambiamento:

- il principio di equità al servizio dell'eguaglianza;
- il principio di azione e di responsabilità condivisa, collegato al primo;
- il principio della trasversalità;
- il principio della fecondazione reciproca;
- il principio della cooperazione.

Le raccomandazioni finali del gruppo intendono fare dell'insegnamento un vettore centrale della conoscenza dell'altro e dell'apprendimento della diversità, promuovere la mobilità, lo scambio e la valorizzazione di abilità, di competenze e delle migliori pratiche sociali, fare dei *mass media* uno strumento privilegiato al servizio della conoscenza reciproca.

D. “Dialogo fra popoli e culture; attori del dialogo”, 24 e 25 maggio 2004; “L’Unione europea e gli ordini mondiali emergenti; percezioni e strategie”, 30 novembre e primo dicembre 2004

L'anno successivo, due nuove conferenze sono state organizzate nella capitale belga: il 24 e 25 maggio 2004 una dedicata al “Dialogo fra popoli e culture; attori del

dialogo”¹⁵¹, il 30 novembre e primo dicembre una centrata su “L’Unione europea e gli ordini mondiali emergenti; percezioni e strategie”. I temi principali trattati nella prima conferenza sono stati otto:

- le “reti” del Mediterraneo,
- il contributo delle donne e della società civile,
- la cittadinanza e il mutamento sociale in Europa,
- il ruolo dei media nel dialogo,
- il dialogo euro-mediterraneo e le sfide internazionali,
- i giovani,
- il fattore religioso,
- la tolleranza e il razzismo.

Nella seconda, invece, si è focalizzata l’attenzione sul tema del “nuovo” ordine mondiale emergente, la globalizzazione, l’immigrazione e i conflitti essendo le principali variabili internazionali prese in considerazione.

E. Proposta della Commissione

Sulla base dell’idea lanciata dinanzi al Parlamento europeo il 2 settembre 2004 dal Commissario responsabile per l’Istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù Ján Figel, nell’ottobre 2005 la Commissione europea ha avanzato la proposta di decisione congiunta al Parlamento e al Consiglio per l’indizione del 2008 come anno europeo del dialogo interculturale¹⁵².

1. Obiettivi dell’iniziativa

Nel documento si sottolinea che “il dialogo interculturale è strettamente legato all’ambizione fondamentale della costruzione europea di un ravvicinamento dei popoli dell’Europa”. Tale dialogo deve mobilitare i “cittadini europei e quanti vivono

¹⁵¹ Commissione europea (a cura di), *Dialogue des peuples et des cultures: les acteurs du dialogue. 24 et 25 mai 2004*, Lussemburgo, 2005.

¹⁵² Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’anno europeo del dialogo interculturale (2008) presentata dalla Commissione il 5 ottobre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0467:FIN:IT:PDF>.

nell'Unione europea a prendere pienamente parte alla gestione della [loro] diversità, che si arricchisce di una realtà sempre più varia, nonché dei mutamenti e degli apporti dovuti alla globalizzazione”.

Secondo il trattato che la istituisce, la Comunità europea ha il compito di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa e di contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune¹⁵³. Tali obiettivi sono indicati nel preambolo e negli articoli 3, paragrafo 1, lettera q), e 151 del trattato. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma, inoltre, che “l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione [...]. L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri [...].”¹⁵⁴.

In origine la Carta, adottata a Nizza nel dicembre 2000, era un semplice impegno politico, uno strumento di *soft law*, e come tale non giuridicamente vincolante per le istituzioni comunitarie e gli Stati membri dell'Unione. Con il Trattato di Lisbona, ora in fase di ratifica, però, si conferirà alla stessa un effetto vincolante, inserendo nello scheletro comunitario un articolo che rimanda alla Carta e le riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati¹⁵⁵. A tal fine, la Carta è stata proclamata una seconda volta nel dicembre 2007 a Strasburgo. Una clausola *opt-out*, però, è stata concessa al Regno Unito, che si è opposto a quello che veniva considerato uno stravolgimento del suo sistema a *common law*, e alla Polonia.

¹⁵³ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, firmata a Nizza il 26 febbraio 2001, in http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf.

¹⁵⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 18 dicembre 2000, in http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

¹⁵⁵ L'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato di Lisbona recita: “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni”.

L'obiettivo del ravvicinamento dei popoli europei, facilitato dalla globalizzazione, dalla maggiore mobilità provocata dalla piena realizzazione del mercato unico, dai successivi allargamenti dell'Unione, dai flussi migratori vecchi e nuovi, viene raggiunto attraverso il dialogo interculturale. Il dialogo, inoltre, permette il conseguimento di tutta una serie di priorità strategiche dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione e l'impegno dell'Unione a favore della solidarietà, della giustizia sociale e di una coesione rafforzata. Permette, infine, all'Europa di fare meglio sentire la sua voce nel mondo, estendendo così la zona di stabilità e di democrazia al di là dei confini dell'Unione.

2. Base giuridica

La Commissione individua la base giuridica della proclamazione dell'anno europeo del dialogo interculturale nell'articolo 151 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea¹⁵⁶. Tale articolo corrisponde interamente al titolo XII, la cui dicitura recita "Cultura".

In origine il tema della cultura non era stato attribuito alla competenza delle istituzioni comunitarie, restando liberi gli Stati membri di attuare politiche nazionali nell'ambito culturale. Il Trattato di Maastricht del 1992, però, ha introdotto l'articolo 128 (coincidente con il titolo IX, poi rinumerato dal Trattato di Amsterdam, che ha modificato la designazione degli articoli dei trattati comunitari) e ha

¹⁵⁶ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, cit.

Titolo XII, "Cultura", articolo 151: "1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. 2. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. 3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. 4. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture. 5. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato delle Regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'articolo 251, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni".

conseguentemente consentito alla Comunità, storicamente orientata verso l'economia e il commercio, di promuovere azioni culturali per la salvaguardia, la divulgazione e lo sviluppo della cultura in Europa.

La materia, tuttavia, non è inserita fra quelle di competenza esclusiva della Comunità, la quale, quindi, si limita a favorire le azioni di cooperazione tra gli operatori culturali dei vari Stati membri o a integrare le loro iniziative al fine di contribuire all'evoluzione delle rispettive culture nel rispetto della loro diversità nazionale o regionale, per valorizzare il patrimonio culturale comune. In tale settore, dunque, deve essere applicato il principio di sussidiarietà. Questo principio è stato introdotto dal Trattato di Maastricht, che lo presenta nel preambolo e lo esplicita all'articolo 5, paragrafo 2, Tce come principio regolatore dei rapporti fra gli Stati membri e l'Unione europea¹⁵⁷. La Comunità svolge, conseguentemente, un ruolo complementare rispetto a quello degli Stati membri. Un'azione posta in essere a livello comunitario, pur essendo concentrata sul singolo cittadino, avrebbe, infatti, effetti maggiori di una nazionale, che rischierebbe di limitare il campo del dialogo interculturale e di non tenere conto a sufficienza della dimensione della cittadinanza europea inerente a questo dialogo.

Infine, necessaria è l'applicazione del principio di proporzionalità, che prescrive l'utilizzo di mezzi adeguati per il raggiungimento di determinati obiettivi¹⁵⁸.

Il diritto alla diversità culturale è anche garantito dall'articolo 22 della Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵⁹, che, si è già ricordato, seppure in origine priva di valore giuridico vincolante per gli Stati membri, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, verrà considerata alla stregua dei trattati comunitari.

¹⁵⁷ Tale paragrafo recita: "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

¹⁵⁸ Anche tale principio è previsto dall'articolo 5 Tce che, al terzo paragrafo, prescrive: "L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato".

¹⁵⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit.

F. Decisione n. 1983/2006/CE

Sulla base di tale proposta e visti i pareri positivi del Comitato economico e sociale¹⁶⁰ e del Comitato delle Regioni¹⁶¹, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura prevista dall'articolo 251 del trattato¹⁶², hanno dichiarato il 2008 anno europeo del dialogo interculturale (Aedi 2008)¹⁶³.

L'articolo 2 della decisione individua gli obiettivi dell'anno, distinguendo fra quelli generali e quelli specifici. I primi sono tre:

- la promozione del dialogo interculturale per lo sviluppo di una società più aperta, pluralista e dinamica, all'interno della quale coesisteranno credenze e identità culturali diverse;
- la sensibilizzazione dei cittadini europei, in particolare i più giovani, nei confronti di una cittadinanza europea attiva e aperta sul mondo, rispettosa della diversità culturale e fondata sui valori comuni dell'Ue;
- l'esaltazione del contributo delle varie culture ed espressioni della diversità culturale al patrimonio e ai modi di vita degli Stati membri.

I secondi, invece, cercano di identificare, diffondere e premiare le migliori pratiche in tema di dialogo interculturale; di rafforzare il ruolo dell'istruzione e dei media; di rendere più visibili e coerenti le azioni promosse in occasione dell'anno europeo; di esplorare, infine, nuovi approcci¹⁶⁴. In particolare, poi, si intende

¹⁶⁰ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'anno europeo del dialogo interculturale (2008) del 20 aprile 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:185:0042:0045:IT:PDF>.

¹⁶¹ Parere del Comitato delle regioni in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'anno europeo del dialogo interculturale (2008) del 27 aprile 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:206:0044:0047:IT:PDF>.

¹⁶² È la procedura di codecisione, introdotta dal Trattato di Maastricht, che richiede un accordo, una posizione comune fra le due principali istituzioni comunitarie, il Parlamento e il Consiglio, per deliberare su una questione determinata.

¹⁶³ Decisione n. 1983/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:412:0044:0050:IT:PDF>.

¹⁶⁴ Per una visione completa dell'attività della Commissione europea in materia si veda la pagina della Direzione generale dell'Istruzione e della cultura: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_it.html. Inoltre, si visualizzi il sito ufficiale dell'anno europeo del dialogo interculturale: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/333.html?L=9>.

sottolineare l'importanza della partecipazione quotidiana alle iniziative intraprese dalle istituzioni comunitarie.

* * *

Gli allargamenti progressivi dell'Unione europea, sommati alla globalizzazione e all'aumento degli scambi, hanno provocato una maggiore interazione fra le culture, le religioni, le etnie e le lingue. Di fronte a questa realtà sempre più multiculturale delle società europee lo sviluppo delle competenze interculturali e la promozione del dialogo diventano due strumenti fondamentali. Il dialogo interculturale, infatti, da un lato, condiziona i successivi allargamenti dell'Ue e, dall'altro, la costruzione di uno spazio europeo che vada al di là della semplice dimensione economica e sfoci negli ambiti sociali e culturali. Quanto maggiore sarà la diversità culturale in seno all'Unione europea, infatti, tanto più il dialogo sarà necessario per assicurare la comprensione reciproca, per fare in modo che le società europee si trasformino da società semplicemente multiculturali a società realmente interculturali.

Il dialogo interculturale, lo si è visto, non è stato inserito *ex novo* nell'agenda politica comunitaria, era uno strumento già utilizzato¹⁶⁵. L'Unione europea, infatti, è sempre stata un attore in costante dialogo, sia al proprio interno (dialoghi *ad intra* per la promozione della democrazia e la partecipazione al processo decisionale), sia al proprio esterno (dialoghi *ad extra* per la realizzazione della politica estera e di sicurezza comune). Si parla, a tal fine, di “dialogo sociale”, con riferimento alle relazioni che intercorrono fra le istituzioni comunitarie e i *partner* sociali; di “dialogo civile”, per sottolineare i canali di accesso che l'Ue sta rendendo disponibili ad attori di natura non statale o non governativa; di “dialogo politico” per la prevenzione dei conflitti, il rafforzamento della fiducia reciproca con i Paesi terzi e lo sviluppo della triplice dimensione economica, politica e umana della cooperazione; di “dialogo sui diritti umani” per promuovere una cultura politica fondata sui diritti umani universalmente riconosciuti. Il “dialogo interculturale” è una strategia più recente ed è tendenzialmente trasversale rispetto alle altre articolazioni dialogiche dell'Ue. La

¹⁶⁵ MASCIA, op. cit., pp. 51-83, in MASCIA (a cura di), op. cit.

novità sta nel fatto che è diventato una priorità e che coinvolge anche e soprattutto attori della società civile oltre che le autorità pubbliche.

L'attenzione al dialogo interculturale non è sterile, ma il frutto di un lungo studio sullo stesso condotto in seno alle istituzioni comunitarie. Si è infatti dimostrato come il dialogo interculturale sia in grado non solo di promuovere la diversità culturale, ma anche di favorire l'impegno dell'Unione a favore della solidarietà, della giustizia sociale e di una coesione rinforzata, nel rispetto dei valori comuni dell'Unione europea, permettendo infine all'Europa di fare sentire la propria voce nel mondo e di stabilire dei legami stretti con gli Stati vicini. Ciò richiede una collaborazione costante e un impegno decisivo da parte degli Stati membri, ma anche delle autorità locali, regionali e nazionali¹⁶⁶.

¹⁶⁶ FIGEL, 2008: *Année européenne du dialogue interculturel*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 95-98.

IV. I diritti umani come codice “trans-culturale”

A. La cittadinanza inclusiva e plurale

La globalizzazione, l'integrazione europea, la fine delle distanze provocata dalle rivoluzioni dei mezzi di trasporto e delle comunicazioni stanno mettendo sempre più in contatto razze, religioni, culture ed etnie differenti. La cooperazione in ambito intergovernativo e non governativo, l'internazionalizzazione dei diritti umani, la crescente interdipendenza planetaria sono dei fenomeni nuovi che si sono cominciati a sviluppare sul finire del XX secolo e che stanno mettendo a repentaglio il concetto classico di cittadinanza nazionale, intesa nel senso westfaliano del termine, cioè come la cittadinanza attribuita da uno Stato a un individuo nato nel territorio dello stesso o da cittadini (rispettivamente principio dell'attribuzione della cittadinanza per *jus soli* e per *jus sanguinis*).

Questo conduce anche alla crisi del concetto stesso di sovranità statale¹⁶⁷. La *domestic jurisdiction* degli Stati, in origine assoluta, viene sempre più limitata. Gli Stati, dunque, non sono più liberi di prendere autonomamente determinate decisioni e, inoltre, sono talvolta soggetti all'imposizione “autoritativa” di provvedimenti che vengono adottati nell'arena internazionale, ma che impattano i loro ordinamenti giuridici interni¹⁶⁸.

Il nuovo concetto di cittadinanza deve essere ridefinito partendo dal basso, dalle radici della comunità politica, per giungere alle istituzioni governative. Tale processo *bottom up*¹⁶⁹ deve basarsi sul rispetto dei diritti umani, internazionalmente riconosciuti, e sul processo di integrazione europea. Il primo concetto, infatti, fornisce il quadro giuridico per una cittadinanza esclusivamente umanocentrica, il secondo invece lo spazio all'interno del quale tale nuova cittadinanza deve essere riconosciuta.

¹⁶⁷ BONET, NEGRIER (a cura di), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Parigi, 2008.

¹⁶⁸ Il classico esempio che si apporta è quello dell'Unione europea: le normative decise a livello comunitario con il metodo della maggioranza qualificata sono giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri (e, dunque, anche per coloro che si sono opposti a tali decisioni).

¹⁶⁹ Si differenzia da quello *top down*, per il quale la cittadinanza viene concessa dalle istituzioni. Si parla, in tal caso, di cittadinanza ottriata (ed è la cittadinanza westfaliana).

In particolare, la decisione n. 1983/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio ricorda come i valori comuni su cui si basa l'Ue siano quelli definiti nell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea. Tali valori sono i principi di libertà e di democrazia, di rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali dell'uomo e delle sue libertà fondamentali, così come riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario.

Il diritto internazionale dei diritti umani travalica ormai ogni singola giurisdizione statale, riconoscendo a tutti gli individui i medesimi diritti poiché appartenenti alla stessa "famiglia umana"¹⁷⁰. La Carta delle Nazioni Unite e, soprattutto, la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948¹⁷¹ hanno permesso il riconoscimento dell'individuo come soggetto di diritto internazionale e non più come mero oggetto, sottoposto alle decisioni autoritativamente imposte dallo Stato in virtù di una sua ipotetica completa *domestic jurisdiction*. Lo Stato è ora concepito come un'autorità "derivata", il cui compito principale è la protezione dell'individuo e dei suoi diritti¹⁷².

Un sistema giuridico così costituito, cioè fondato sui diritti umani, può definirsi di *plenitudo iuris*, di pienezza del diritto. Il paradigma del rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti costituisce, dunque, un codice di simboli "trans-culturale", sul quale dovrebbe fondarsi il dialogo interculturale. Tale riconoscimento viene garantito dall'esistenza di organizzazioni internazionali, che vegliano

¹⁷⁰ PAPISCA, *Cittadinanza e cittadinanze, "ad omnes includendos": la via dei diritti umani*, pp. 25-50, in MASCIA (a cura di), op. cit.

¹⁷¹ Tale Dichiarazione, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, è una semplice dichiarazione di principi e, come tale, è priva di effetti vincolanti per gli Stati membri dell'organizzazione. Tuttavia, è un codice etico considerato ormai alla stregua dei principi inalienabili del diritto internazionale generale.

In particolare, l'articolo 1 prescrive: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e devono agire gli uni rispetto agli altri in uno spirito di fratellanza". Il preambolo della stessa Dichiarazione, inoltre, reitera che "il riconoscimento della dignità di tutti i membri della 'famiglia umana', e dei loro diritti eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo".

¹⁷² L'articolo 28 della Dichiarazione universale stabilisce: "Ogni persona ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati".

sull'attività statale. È per questo che si parla di cittadinanza post-moderna (*multi-level e supra-national governance*)¹⁷³.

Il tradizionale concetto di cittadinanza è basato sullo Stato-nazione di westfaliana memoria, sulla logica dell'esclusione (*ad alios excludendos*). Con il riconoscimento giuridico dei diritti e delle libertà fondamentali, invece, la distinzione fra il cittadino e l'essere umano viene superata, facendo prevalere la logica dell'inclusione (*ad omnes includendos*). Si parla, dunque, di una cittadinanza inclusiva e plurale, laddove accanto a quella tradizionale dello Stato-nazione, si devono aggiungere altre, come quella europea e, al culmine, quella universale, data dalla comune appartenenza alla "famiglia umana", che permette all'individuo il godimento di particolari diritti per il semplice fatto di essere un essere umano.

I diritti, una volta svincolati dalla nazionalità e rideclinati come diritti della persona, possono essere universalizzati e ridefinire una forma di appartenenza alla comunità politica e giuridica alternativa a quella chiusa ed escludente della cittadinanza nazionale¹⁷⁴. Questa cittadinanza globale, che deve trascendere quella nazionale o particolare, è universalista, "trans-culturale", trans- e meta-territoriale.

L'Ue ha già una cittadinanza plurale. La cittadinanza europea, infatti, deve integrare le altre preesistenti identità nazionali¹⁷⁵. Tuttavia, questa rimane pur sempre esclusiva perché l'attribuzione della cittadinanza dell'Unione, quale strumento complementare rispetto a quella nazionale, avviene proprio sulla base della cittadinanza nazionale. Si è già ricordato come l'articolo 17 del Trattato di Maastricht riconosca la cittadinanza dell'Unione a tutti coloro che sono già cittadini di uno degli Stati membri. Essendo tale ultimo prerequisito essenziale si vede come la nazionalità anagrafica prevale sulla universalità dello statuto di persona umana.

L'obiettivo del dialogo interculturale è quello di fornire a tutti eguali opportunità di partecipazione alla costruzione della "città inclusiva". A prescindere dalla cittadinanza anagrafica, cioè, tutti coloro che regolarmente vivono nello spazio europeo potranno godere di eguali diritti di cittadinanza. La decisione n. 1983/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio precisa come la nozione di "cittadinanza

¹⁷³ REX, *National Identity in the Democratic Multi-Cultural State*, 1996, in <http://www.socresonline.org.uk/1/2/1.html>.

¹⁷⁴ RIGO, op. cit.

¹⁷⁵ PAPISCA, *La via dei diritti umani*, pp. 25-50, in MASCIA (a cura di), op. cit.

attiva europea” debba applicarsi non solo ai cittadini europei così come descritti dall’articolo 17 del Trattato Ce, ma anche a tutti coloro che vivono in modo permanente o temporaneo nel territorio dell’Ue.

Papisca parla di “albero di cittadinanze”: quella universale, comune a tutti i membri della “famiglia umana”, è quella primaria; quelle anagrafiche, nazionali o europea, invece, sono cittadinanze secondarie, derivate o complementari e, come tali, devono essere coerenti con lo status giuridico originario dell’essere umano. Il tronco e le radici dell’albero corrispondono al primo tipo di cittadinanza, i rami invece sono le cittadinanze nazionali e sub-nazionali¹⁷⁶.

B. Dal multiculturalismo all’interculturalismo

Il dialogo interculturale deve, inoltre, permettere il passaggio dalla fase del multiculturalismo a quella dell’interculturalismo.

Le referenze politiche e filosofiche del primo sono liberali. Lo Stato riconosce all’interno del proprio ordinamento culture e identità differenti e pone in essere delle azioni compensatorie, di tipo fiscale o amministrativo, per evitare una situazione di “indifferenza alla differenza”¹⁷⁷. Il sostegno attivo alle differenze culturali si contrappone nettamente alle politiche assimilazioniste. Il concetto di multiculturalismo viene definito da molti autori come statico e potenzialmente conflittuale¹⁷⁸. Carlo Galli sottolinea come il multiculturalismo ponga delle sfide decisive alle democrazie perché costringe a sperimentare una convivenza sociale, civile e politica variegata. Mette in crisi la capacità integrativa dello Stato, delle sue istituzioni e delle sue culture politiche, del suo assetto giuridico, del suo ordine fortemente unitario. Per Sartori il pluralismo garantirebbe, come si è già ricordato, la coesistenza pacifica e democratica di ambiti socio-culturali differenti. Il multiculturalismo, invece, è concepito come una commistione caotica di valori e

¹⁷⁶ PAPISCA, *La via dei diritti umani*, cit., pp. 25-50, in MASCIA (a cura di), op. cit.

¹⁷⁷ BENNET, *Culture et différence: les défis du multiculturalisme*, pp. 19-31, in BONET, NEGRIER (a cura di), op. cit.

¹⁷⁸ GALLI (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, 2006. HABERMAS, TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998. SARTORI, op. cit. ZAGREBELSKY, *Una riflessione sul multiculturalismo*, in *I diritti dell’uomo: cronache e battaglie*, fasc. 2, 2007.

culture dissenzienti, producendo inevitabilmente disgregazione. Infine, Gustavo Zagrebelsky riprende l'analisi del politologo fiorentino. Il multiculturalismo indica la disponibilità all'interno di una determinata società di luoghi e spazi per le diverse culture etniche. Integrazione, però, non deve significare assimilazionismo della cultura minoritaria in quella maggioritaria poiché, in questo caso, ne soffrirebbe il pluralismo.

L'interculturalità, invece, è un concetto dinamico che presuppone relazioni armoniose e pacifiche fra tutti i settori della società. Il modello interculturale richiede uno status legale specifico, la creazione di uno spazio pubblico che riconosca questa realtà attraverso istituzioni egualitarie. Le nuove politiche culturali dovranno "contenere" più che "limitare" le diversità culturali. La cultura non è più intesa come un concetto monolitico: alla base dell'interculturalità si ha l'interazione intraculturale¹⁷⁹.

* * *

Per realizzare questi obiettivi prioritari l'Europa dovrebbe essere in grado di "trascendere" la parte negativa della sua identità storica di Occidente, cioè di potenza egemone, di conquista e colonialismo, per ridefinirsi sulla scorta della parte positiva della sua memoria storica, quale esperimento politico unico, laboratorio inclusivo al proprio interno e attore d'inclusione nel mondo¹⁸⁰.

¹⁷⁹ CURTI, DAL POZZOLO, op. cit., pp. 129-139, in BONET, NEGRIER (a cura di), op. cit. HOPENHAYN, *Le multiculturalisme proactif*, pp. 157-171, in BONET, NEGRIER (a cura di), op. cit.

¹⁸⁰ PAPISCA, *La via dei diritti umani*, cit., pp. 25-50, in MASCIA (a cura di), op. cit. PAPISCA, *Dialogo interculturale e cittadinanza*, cit., pp. 259-273.

QUARTO CAPITOLO

2008, ANNO EUROPEO DEL DIALOGO INTERCULTURALE

“How should we rate a society? By evaluating how they treat their minorities”.

Bashy Quraishy (citando Mahatma Gandhi)

*“Parler une autre langue permet de devenir familier avec la culture de ce Pays,
devenant ainsi un outil important de promotion du dialogue interculturel”.*

Katerina Batzeli, Presidente della Commissione per la Cultura e l'istruzione al
Parlamento europeo

I. Aedi 2008

Il successo della proclamazione del 2008 come anno europeo del dialogo interculturale può essere garantito dai cosiddetti ambasciatori dell'iniziativa. Gli ambasciatori ufficiali sono figure di alto profilo che si sono impegnate a realizzare e condividere gli scopi dell'Aedi 2008¹⁸¹. Gli Stati membri possono poi designare vari ambasciatori nazionali¹⁸².

A. Ruolo degli Stati membri e della Commissione

La decisione n. 1983/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che proclama il 2008 anno europeo del dialogo interculturale, si rivolge agli Stati membri dell'Ue. Gli Stati candidati all'adesione, tuttavia, dovrebbero essere associati alle iniziative intraprese per la promozione del dialogo interculturale e la cooperazione tra le società civili.

L'articolo 4 obbliga gli Stati membri a comunicare alla Commissione, entro un mese dall'adozione della decisione, la designazione di un organismo nazionale di coordinamento, il cui compito è quello di verificare la partecipazione dello Stato alle iniziative intraprese nel quadro dell'anno europeo del dialogo interculturale. Tali organismi sono per lo più ministeri od organizzazioni culturali governative¹⁸³. Questi enti devono, inoltre, nominare i rappresentanti nazionali che andranno a costituire un comitato, che si darà un regolamento interno e che avrà l'obiettivo di fornire assistenza alla Commissione in materia (articolo 6 della decisione).

¹⁸¹ Gli ambasciatori ufficiali dell'anno europeo del dialogo interculturale sono: il cantante francese di origine congolese Abd Al Malik, il cantante e attore francese di origine armena Charles Aznavour, lo scrittore brasiliano Paulo Coelho, i cineasti belgi Luc e Jean-Pierre Dardenne, la regista polacca Agnieszka Holland, il direttore d'orchestra slovacco Jack Martin Händler, lo scrittore svedese Henning Mankell, il caporedattore della Gazeta Wyborcza nonché cofondatore del Comitato per la difesa dei lavoratori polacchi Adam Michnik, lo sceneggiatore francese di origini rumene Radu Mihăileanu, l'artista sloveno Marko Peljhan, la fumettista iraniana Marjane Satrapi, il musicista spagnolo Jordi Savall, il pianista turco Fazıl Say e la cantante serba Marija Šerifović.

¹⁸² Per l'Italia gli ambasciatori sono: il cantante Claudio Baglioni e l'attrice Ottavia Piccolo.

¹⁸³ Per l'Italia è il Ministero per i Beni e le attività culturali che si occupa di vigilare sui passi in avanti realizzati nella promozione del dialogo interculturale.

La Commissione agisce anche in stretta collaborazione con ampie sezioni della società civile, grazie alla creazione nell'ottobre 2006 di un'interfaccia fra queste ultime e l'istituzione comunitaria, la Piattaforma della società civile per il dialogo interculturale. Tale piattaforma (cosiddetta *Rainbow Platform*), che riunisce oltre ottanta organizzazioni provenienti dai diversi Paesi aderenti all'iniziativa, è supportata dal *Network* delle fondazioni europee (Nef) ed è stata costituita grazie alla collaborazione del Forum europeo per le arti e il patrimonio (Efah)¹⁸⁴ con la Fondazione europea della cultura¹⁸⁵.

Il Forum europeo per le arti e il patrimonio è stato fondato nel 1992 per dare una voce alle associazioni, agli artisti e agli operatori del settore culturale. La Fondazione europea della cultura, invece, istituita nel 1954 a Ginevra dal filosofo svizzero Denis de Rougemont, è uno dei principali enti culturali europei. Dal 1960 la sua sede è stata spostata ad Amsterdam e attualmente utilizza i proventi delle lotterie olandesi e le entrate degli *sponsor* per finanziare programmi a sostegno della cooperazione culturale e dell'integrazione europea, nella convinzione che la diversità culturale costituisca un arricchimento reciproco piuttosto che una sfida all'omogeneità delle società in cui si sviluppa.

La Commissione, poi, secondo quanto stabilito dall'articolo 10 della decisione, ha l'incarico di assicurare la coerenza fra le iniziative prese a livello comunitario e quelle adottate in ambito nazionale o regionale, nonché di garantire la partecipazione degli Stati candidati all'adesione in veste di associati alle misure intraprese nel quadro dell'anno europeo; infine, di sostenere la complementarità delle azioni comunitarie con quelle di cooperazione avviate con i Paesi dell'Efta parti dell'Accordo See, quelli dei Balcani occidentali e i *partner* della politica europea di vicinato o, ancora, con altri Paesi terzi in via di sviluppo¹⁸⁶. A tal fine, la Commissione potrà coordinarsi con le principali organizzazioni internazionali competenti nel settore, in particolare l'Unesco e il Consiglio d'Europa (articolo 9 della decisione).

¹⁸⁴ Si veda il sito: <http://www.efah.org/>.

¹⁸⁵ Si veda il sito: <http://www.eurocult.org/>.

¹⁸⁶ MASCIA, op. cit., pp. 51-83, in MASCIA (a cura di), op. cit. SCARCIGLIA, *Amministrazione pubblica e diritti dei cittadini nell'area balcanica*, pp. 203-219, in MASCIA (a cura di), op. cit.

B. Il dialogo interculturale negli Stati non membri dell'Ue

Si è messo in evidenza come l'Unione europea sia un attore in costante dialogo con altri soggetti operanti nell'arena internazionale. La proclamazione dell'anno europeo del dialogo interculturale, dunque, ai sensi del succitato articolo 10 della decisione n. 1983/2006, ha interessato anche tali altri Stati giacché li ha coinvolti nelle iniziative intraprese in ambito comunitario. Tale idea è stata reiterata anche dalle conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2008, che hanno delineato un quadro riassuntivo delle azioni elaborate in occasione dell'anno europeo del dialogo interculturale¹⁸⁷.

1. Spazio economico europeo

Innanzitutto, sono interessati alle azioni avviate nel corso dell'anno europeo del dialogo interculturale gli Stati parti dell'Accordo sullo Spazio economico europeo. Sotto gli auspici dell'allora Presidente della Commissione Jaques Delors, sul finire degli anni '80 e nei primi anni '90, si è cominciato a pensare alla creazione di un'area europea di libero scambio, che riguardasse sia gli Stati membri dell'allora Comunità sia quelli dell'Efta.

L'Associazione europea di libero scambio (Efta, acronimo dell'inglese *European Free Trade Association*) è stata istituita il 3 maggio 1960, come attrante alternativa per tutti quegli Stati che non volevano entrare a far parte della Comunità economica europea. Originariamente era formata da sette Stati membri, poi diventati dieci nel corso degli anni; attualmente, però, in seguito ai costanti allargamenti dell'Ue, sono solo quattro i Paesi che ne fanno parte: la Svizzera, che ospita la sede dell'organizzazione intergovernativa a Ginevra, il Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia. Lo scopo dell'organizzazione è la promozione del libero commercio e dell'integrazione economica fra gli Stati membri.

¹⁸⁷ Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri del 16 dicembre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0010:01:IT:HTML>.

Gli Accordi per la realizzazione di uno Spazio economico europeo (See) sono stati firmati il 2 maggio 1992 ed entrati in vigore il primo gennaio 1994. Tali accordi hanno l'obiettivo di istituire un "mercato interno" fra gli attuali ventisette Paesi dell'Unione e tre Stati dell'Efta. La Svizzera, infatti, con un referendum, ha preferito tenersi fuori dagli accordi, che assicurano ai cittadini dei Paesi non membri dell'Ue le medesime libertà, notoriamente in ambito lavorativo (libera circolazione dei lavoratori, dei capitali, dei servizi e delle merci), accordate ai cittadini comunitari.

2. Accordi di stabilizzazione e associazione

Anche i Balcani occidentali sono citati nell'articolo 10 della decisione n. 1983/2006, che istituisce l'anno europeo del dialogo interculturale. Nella prospettiva di un futuro allargamento dell'Unione europea a tali Stati, nei primi anni del XXI secolo, sono stati firmati con questi ultimi degli accordi bilaterali di stabilizzazione e associazione. Tali accordi, sulla base della comunicazione della Commissione sul processo di stabilizzazione e di associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Albania) del 1999, hanno sostituito l'approccio regionale, stabilito nel 1996 per attuare i Trattati di pace di Dayton/Parigi e di Erdut.

Il processo di stabilizzazione e di associazione impegna l'Ue a sviluppare delle relazioni economiche e commerciali con la regione, a incrementare gli aiuti finanziari già sborsati, ad aiutare il processo di democratizzazione e di diffusione dell'istruzione, a espandere il dialogo politico; infine, a cooperare nel settore della giustizia e degli affari interni¹⁸⁸. Tali Stati, inoltre, per poter essere pienamente ammessi a far parte dell'Ue, dovranno garantire il rispetto dei cosiddetti "criteri di Copenaghen", quello economico (presenza di un'economia di mercato affidabile), quello politico (esistenza di uno Stato democratico, basato sul rispetto dei diritti dell'uomo e sullo stato di diritto), nonché l'accettazione dell'*acquis* comunitario.

¹⁸⁸ SCARCIGLIA, op. cit., pp. 203-219, in MASCIA (a cura di), op. cit.

3. Politica europea di vicinato

La politica europea di vicinato è stata sviluppata nel corso del 2004 con lo scopo di rafforzare la stabilità, la prosperità e la sicurezza dell'Ue e dei suoi vicini immediati, terrestri o marittimi. Tale politica si basa su due diverse comunicazioni della Commissione: la prima, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", è datata marzo 2003¹⁸⁹; la seconda, "Politica europea di prossimità – Documento di strategia", è del maggio 2004¹⁹⁰. Inoltre, la Commissione europea è tornata sull'argomento due ulteriori volte, con la comunicazione sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 4 dicembre 2006¹⁹¹ e quella su una forte politica europea di vicinato del 5 dicembre dell'anno successivo¹⁹².

La politica europea di vicinato si distingue dal processo di allargamento dell'Unione europea, giacché si riferisce agli Stati dell'Europa orientale, della sponda sud del Mediterraneo e del Caucaso meridionale che non hanno prospettive di adesione alla stessa, almeno nel medio periodo. Anche la politica europea di vicinato si realizza con accordi bilaterali fra l'Ue e gli Stati interessati e, proprio perché offre incentivi e opportunità addizionali bilaterali, costituisce il logico complemento degli approcci multilaterali.

4. Accordi di cooperazione e partenariato

Infine, le iniziative intraprese nella cornice dell'anno europeo del dialogo interculturale hanno interessato anche gli Stati che hanno firmato con l'Ue accordi di

¹⁸⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", 11 marzo 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:IT:PDF>.

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione, "Politica europea di prossimità – Documento di strategia", 12 maggio 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:IT:PDF>.

¹⁹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 4 dicembre 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:IT:PDF>.

¹⁹² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Una forte politica europea di vicinato", 5 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:IT:PDF>.

cooperazione e partenariato. Tali Paesi non sono solo i vicini dell'Ue, ma anche quelli appartenenti ad altre regioni del globo, come la Cina e l'India¹⁹³.

In tale ambito, poi, uno dei principali accordi voluti dall'Ue è quello di Cotonou, firmato il 23 giugno 2000 in Benin per una durata ventennale e rivisto per la prima volta nel 2005. Entrato in vigore il primo aprile 2003, l'accordo, denominato Acp (dal gruppo di Paesi cui si riferisce, quelli dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico), intende ridurre, e in prospettiva eliminare, la povertà; progressivamente integrare nel sistema economico mondiale le economie degli Stati appartenenti all'area geografica interessata; contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale, favorendo negli stessi l'instaurazione di un clima politico stabile e democratico. Tale approccio globale si fonda sull'esperienza maturata in quasi quarant'anni, dalla firma della prima convenzione di cooperazione nel 1964 (Convenzione di Yaoundé) e passando per le quattro Convenzioni di Lomé, che dal 1975 sono state periodicamente rinnovate alla loro scadenza quinquennale.

C. Dotazione finanziaria

La dotazione finanziaria per l'attuazione delle iniziative dell'anno europeo del dialogo interculturale, per il periodo che va dal primo gennaio 2007 al 31 dicembre 2008, è pari a dieci milioni di euro. Le misure che possono godere di un finanziamento comunitario si differenziano principalmente sulla base della loro portata, che può essere europea o nazionale. Gli allegati alla decisione, in particolare, distinguono tre diversi tipi di azioni. A ciascuno di essi corrisponde, poi, un finanziamento differente (articolo 7 della decisione).

Ad esempio, le misure di portata comunitaria descritte dall'allegato A, miranti cioè alla sensibilizzazione, specie dei giovani, degli obiettivi dell'anno europeo, potranno godere di una copertura finanziaria fino all'80% del costo totale. Le misure nazionali, indicate nell'allegato B, invece, verranno cofinanziate dalla Commissione (una per ogni Stato membro¹⁹⁴) fino al 50% del loro costo totale. Infine, le azioni

¹⁹³ MASCIA, op. cit., pp. 51-83, in MASCIA (a cura di), op. cit.

¹⁹⁴ Si veda: <http://www.beniculturali.it/sala/DialogoEU2008.asp>.

previste dall'allegato C, azioni di informazione e promozione del dialogo interculturale, indagini e studi su scala comunitaria, consultazioni con reti transnazionali, potranno usufruire di sovvenzioni comunitarie od ottenere finanziamenti solo in seguito a procedure di appalto pubblico, aperte o ristrette. La dotazione finanziaria totale sarà ripartita nel modo seguente: 30% alle misure descritte nell'allegato A, 30% a quelle dell'allegato B e il restante 40% alle iniziative previste dall'allegato C.

L'allegato D sottolinea, infine, come determinate azioni possano necessitare del sostegno non finanziario della Comunità, come il permesso scritto di utilizzare il logo o i materiali associati all'anno europeo. Analogo aiuto, di matrice non economica, sarà concesso alle misure adottate nei Paesi terzi associati o con i quali sono stati stipulati accordi di cooperazione¹⁹⁵.

I beneficiari di ogni azione finanziata dalla Commissione dovranno trasmettere alla stessa resoconti tecnici e finanziari sullo stato dell'avanzamento dei lavori e far pervenire, entro tre mesi dalla conclusione del progetto, un rapporto finale sullo stesso (articolo 13 della decisione). Sulla base di tali rendiconti, poi, entro il 31 dicembre 2009, la Commissione dovrà presentare una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni relativa alla valutazione dei risultati dell'anno europeo del dialogo interculturale (articolo 14 della decisione).

Il piano cofinanziato dal Ministero per i Beni e le attività culturali italiano e dalla Commissione europea si chiama "Mosaico: Insieme per i colori d'Europa". Il progetto intende agevolare la mobilità degli operatori culturali, sia all'interno degli Stati membri dell'Unione sia al di fuori degli stessi, interessando anche il bacino del Mediterraneo e l'area balcanica, e promuovere l'interculturalità.

¹⁹⁵ Decisione n. 1983/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

II. I temi del dialogo interculturale

Sono stati individuati otto principali argomenti, con lo scopo di semplificare e rendere più concreto il raggiungimento degli obiettivi dell'anno europeo del dialogo interculturale. Tali temi sono:

- la cultura e i media,
- l'istruzione e la scienza,
- le migrazioni,
- le minoranze,
- il multilinguismo,
- la religione,
- il lavoro,
- i giovani.

A tale scopo sette diversi dibattiti si sono tenuti nel corso dell'anno a Bruxelles. Sono stati condotti da Shada Islam, una giornalista che vive nella capitale belga e che è specializzata nella politica estera e di sviluppo dell'Ue, nonché nei problemi d'immigrazione e antidiscriminazione, e sono stati organizzati dal Forum europeo per le arti e il patrimonio e dalla Fondazione europea della cultura.

A. *Cultura e media*

Il primo tema sviluppato in profondità è quello relativo all'importanza dell'elemento culturale e del ruolo dei media nella promozione degli obiettivi dell'anno europeo del dialogo interculturale¹⁹⁶. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedica ai succitati argomenti due articoli: il secondo paragrafo dell'articolo 11 evidenzia la necessità del rispetto della libertà e del pluralismo dei media; l'articolo 13, invece, stabilisce la libertà delle arti e delle scienze¹⁹⁷.

Da un lato, è proprio il dialogo interculturale che consente di mettere in contatto fra loro culture differenti ed è soprattutto grazie a questo scambio reciproco che si

¹⁹⁶ Si veda: http://www.interculturaldialogue2008.eu/417.0.html?&L=9&redirect_url=my-startpage-eyid.html.

¹⁹⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit.

può conoscere l'altro, i suoi valori e la sua storia, giungendo ad apprezzarlo senza pregiudizi. Dall'altro, la funzione dei mezzi di comunicazione è fondamentale poiché sono questi ultimi che danno visibilità a un fatto piuttosto che a un altro, che fanno sì che l'attenzione dell'opinione pubblica sia focalizzata su un particolare argomento, che decidono, così facendo, circa l'inclusione o l'esclusione sociale degli immigrati.

In ambito comunitario l'importanza dei media è stata enfatizzata dalla decisione n. 1718/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006, relativa all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo¹⁹⁸. Tale strumento normativo ha istituito il programma Media 2007 per il lasso di tempo che va dal primo gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 e ha previsto per lo stesso un budget complessivo di settecentocinquantacinque milioni di euro. Questo programma ha sostituito i precedenti Media I (1991-1995) e II (1996-2000), Media plus e Media formazione (entrambi per il periodo 2001-2006).

In occasione dell'anno europeo del dialogo interculturale, inoltre, il Parlamento europeo ha organizzato un film festival sull'argomento, in collaborazione con l'Eunic¹⁹⁹ (acronimo per l'inglese *European Union National Institutes of Culture*). Tale rete europea è stata fondata nel 2006 con l'obiettivo di coordinare l'operato degli istituti di cultura nazionali di ventisei Stati membri dell'Ue nella promozione del dialogo interculturale in seno all'ossatura comunitaria. L'adesione dell'istituto culturale del ventisettesimo Paese membro, Malta, è attualmente in fase di negoziazione. Registri e attori provenienti da quattordici Paesi europei hanno presentato altrettanti film ispirati alla diversità culturale. Il Parlamento europeo, poi, ha assegnato il premio Lux, giunto alla sua seconda edizione, al film che meglio ha rappresentato il tema. Il premio è stato attribuito a "*Le silence de Lorna*" dei registi belgi Jean-Pierre e Luc Dardenne, non a caso ambasciatori ufficiali dell'anno europeo del dialogo interculturale. Tale lungometraggio, sull'immigrazione e sui problemi relativi alla legalizzazione della stessa attraverso percorsi illegali, già vincitore al festival di Cannes 2008 nella categoria della migliore sceneggiatura, dunque, è stato

¹⁹⁸ Decisione n. 1718/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 relativa all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0012:0029:IT:PDF>.

¹⁹⁹ Si veda il sito: <http://www.eunic-europe.eu/>.

sottotitolato in tutte e ventitre le lingue ufficiali dell'Ue, garantendo così la sua diffusione su tutto il territorio comunitario²⁰⁰.

Infine, due sono stati i dibattiti dedicati ai temi della cultura e dei media, rispettivamente il secondo e il settimo fra quelli organizzati a Bruxelles e inseriti nell'agenda dell'anno europeo del dialogo interculturale. Il primo si è tenuto il 2 aprile 2008 ed era intitolato “*Negotiating Differences. A Responsibility of Artists and Cultural Institutions*”²⁰¹. L'altro, invece, ultimo dibattito nella “capitale d'Europa”, si è svolto il 5 novembre ed era denominato “*Talking Our Way out of Trouble: How Media Debate Can Combat Intolerance*”²⁰².

1. “*Negotiating Differences. A Responsibility of Artists and Cultural Institutions*”, 2 aprile 2008

Nel simposio dedicato alla cultura è intervenuto Ján Figel, Commissario responsabile per l'Istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù, che ha sottolineato come l'arte abbia il potere magico di connettere diversi sistemi di valori e di aprire, in questo modo, nuovi spazi di incontro. La cultura e l'arte sono, dunque, gli ambiti tradizionali all'interno dei quali il dialogo interculturale nasce e si sviluppa. Creano, infatti, uno spazio di espressione personale, che va oltre quello messo a disposizione dalle autorità pubbliche, sviluppano nuovi linguaggi, nuovi ambienti e nuovi meccanismi per la promozione della diversità e del dialogo interculturale.

Il dibattito, poi, cerca di studiare come artisti o associazioni culturali affrontano i problemi legati ai nuovi tipi di identità sviluppatasi nel mondo attuale: l'identità multipla, frammentata, divisa, ibrida, multi-strato. Due sono le principali questioni irrisolte trattate. Innanzitutto, la conferenza lascia aperto l'interrogativo se l'arte sia

²⁰⁰ La protagonista del film, Lorna appunto, è una giovane immigrata albanese nella città belga di Liegi. Per ottenere la nazionalizzazione e successivamente aprire un bar con il fidanzato di sempre Sokol, che fa il pendolare fra una frontiera e l'altra, la ragazza si affida a un malavitoso che le procura un matrimonio di interesse con un tossicodipendente. La situazione, però, ben presto le sfugge di mano e, nonostante decida di mantenere il silenzio su un tragico accaduto (da qui il titolo del lungometraggio), Lorna rimane speranzosa per il futuro.

²⁰¹ Si veda: http://www.interculturaldialogue2008.eu/1072.0.html?&L=9&redirect_url=my-startpage-eyid.html.

²⁰² Si veda: http://www.interculturaldialogue2008.eu/1600.0.html?&L=9&redirect_url=my-startpage-eyid.html.

un mero output, un'estetica reazione alla diversità culturale, o un input indipendente, che forgia esso stesso l'identità intellettuale. Inoltre, sorge il dubbio se l'artista debba essere tenuto al di fuori dall'agenda politica ovvero se debba essere sottolineata la sua responsabilità sociale.

Con la volontà di respingere l'idea secondo la quale la cultura europea sarebbe una cultura superiore rispetto alle altre, che da questa nel corso dei secoli sono state conquistate, colonizzate e poi semplicemente influenzate, nel discorso di apertura del secondo dibattito si sottolinea come la diversità culturale sia considerata una ricchezza e, come tale, debba essere preservata, puntando sull'integrazione della stessa nella cultura maggioritaria piuttosto che su una sua semplice assimilazione. La diversità culturale, infatti, è sinonimo di pace, armonia e stabilità nel mondo.

* * *

Il Consiglio d'Europa, basandosi sull'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che garantisce la libertà di espressione²⁰³, ha lanciato l'iniziativa *Artists for Dialogue*, progetto per mettere sempre più in contatto tra loro artisti di diverse culture nel mondo²⁰⁴.

2. “Talking Our Way out of Trouble: How Media Debate Can Combat Intolerance”, 5 novembre 2008

Il dibattito “*Talking Our Way out of Trouble: How Media Debate Can Combat Intolerance*” evidenzia, invece, l'importanza dei media e dei giornalisti. I mezzi di informazione, infatti, sono diventati incredibilmente partecipativi. La rivoluzione delle telecomunicazioni ha fatto assumere agli stessi un ruolo decisivo. In tempo reale, in effetti, diffondono informazioni che, grazie ai satelliti e soprattutto alla rete internet, vengono irradiate nell'intero globo terrestre. La comunicazione in tempo reale conferisce alle opinioni pubbliche uno smisurato potere condizionante. I media possono, infine, catturare l'attenzione del lettore su un determinato punto,

²⁰³ Consiglio d'Europa, cit.

²⁰⁴ Consiglio d'Europa (a cura di), op. cit.

lasciandone un altro oscuro; facendo, di fatto, conoscere al grande pubblico solo quello che si vuole si sappia. Si è infine sottolineata la necessità di accesso delle minoranze ai media.

* * *

Anche il Consiglio d'Europa, come si è visto, contribuendo all'anno europeo del dialogo interculturale, ha elaborato delle politiche volte a sottolineare l'importanza del ruolo dei giornalisti. Si è così previsto un premio annuale che verrà consegnato a coloro che avranno contribuito in maniera decisiva alla prevenzione o risoluzione dei conflitti, alla conoscenza reciproca e, appunto, al dialogo interculturale²⁰⁵.

Il rapporto dell'*High-level Group* dell'*Alliance of Civilizations*, inoltre, ha presentato il tema dei media come uno dei quattro principali campi di azione dell'iniziativa. I media plasmano il modo di vedere le cose dell'opinione pubblica; di conseguenza, dovrebbero elaborare un codice di condotta. L'attenzione rivolta all'eticità dei giornalisti, tuttavia, non dovrebbe distrarre dalla necessità costante della libertà di stampa, assicurata in ogni momento, e in modo particolare nei periodi di crisi²⁰⁶.

B. Istruzione e scienza

Nel settore educativo il dialogo interculturale mira a fornire agli individui, in particolare ai giovani, le già citate “competenze interculturali” per partecipare attivamente a una società sempre più aperta e per prendere le distanze dal proprio *background* sociale e culturale, in modo tale da poter essere più disposti alle richieste che provengono dagli altri e dall'esterno²⁰⁷.

²⁰⁵ Consiglio d'Europa (a cura di), op. cit.

²⁰⁶ *Alliance of Civilizations*, op. cit.

²⁰⁷ Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/413.0.html?&L=9>.

1. “*Education: Ready for the Intercultural Challenge?*”, primo ottobre 2008

Di tale argomento si è occupato il sesto dibattito, intitolato “*Education: Ready for the Intercultural Challenge?*”²⁰⁸, organizzato il primo ottobre 2008 nella capitale belga con la collaborazione del Forum dei giovani europei²⁰⁹. Lo *European Youth Forum* è una piattaforma che riunisce circa dieci milioni di giovani europei, facenti parte di oltre novanta organizzazioni non governative. Lo scopo del Forum è quello di incrementare la partecipazione giovanile ai processi di *decision making*, nonché quello di approfondire l’integrazione europea mettendo in contatto persone provenienti da aree dell’Ue anche diametralmente opposte, ma accumulate dalla condivisione dei medesimi valori e obiettivi.

Il dibattito evidenzia il ruolo che dovrebbe rivestire l’educazione nell’esaltazione dei diritti e delle libertà fondamentali, nella promozione di determinati valori e nella lotta contro la discriminazione, sostenendo la tolleranza, il rispetto e la conoscenza reciproca²¹⁰. L’educazione nel dialogo interculturale è la chiave di volta, che permette di avvicinare culture diverse e, in questo modo, di evitare il potenziale conflitto fra le stesse. L’apertura nei confronti degli altri, infatti, non è naturale, ma ha bisogno di un apprendimento (*échanger pour changer*)²¹¹.

Ancora una volta è intervenuto nel dibattito Ján Figel, che ha posto l’accento sull’importanza delle “competenze interculturali”, sulle quali il Consiglio dell’Unione europea ha trovato un accordo il 22 maggio 2008²¹². Nelle conclusioni del Consiglio si legge che le principali abilità che devono essere possedute per poter parlare di “competenze interculturali” sono:

→ la comunicazione nelle lingue straniere,

²⁰⁸ Per una presentazione più approfondita del dibattito si veda il sito: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/421.0.html?&L=9&suid=341&backPID=350&sdescription=&scategory=&sstartdate=&senddate=&slanguages=&scountry=&scity=&sorganizer=&Month=&cHash=2a4377becf>.

²⁰⁹ Si veda: www.youthforum.org.

²¹⁰ ZACHARIEV, *Education, dialogue interculturel et société de l’information*, in *International Review of Education*, vol. 52, num. 5, 2006, pp. 425-442.

²¹¹ EUZEN-DAGUE, VALANTIN (a cura di), op. cit.

²¹² Conclusioni del Consiglio sulle competenze interculturali del 22 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:141:0014:0016:IT:PDF>.

- le competenze sociali e civiche,
- la consapevolezza ed espressione culturale.

È esaltata l'importanza dell'educazione informale, quella che si realizza al di fuori delle università o delle accademie, ed è messo in risalto il carattere edificante di gruppi associativi di vario genere, da quelli sportivi a quelli di volontariato, passando per quelli educativi propriamente detti.

* * *

Anche il Consiglio d'Europa, fondando la propria analisi sull'articolo 2 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che garantisce il diritto all'istruzione²¹³, si è occupato del tema, evidenziando come, in una società sempre più aperta, l'educazione non sia solo lo strumento che permette di destreggiarsi con successo nel mondo del lavoro e che assicura una crescita e uno sviluppo personale; l'educazione ha un ruolo basilare nel plasmare una società democratica in quanto prepara i giovani a una cittadinanza attiva²¹⁴.

Pure il rapporto dell'*High-level Group* dell'*Alliance of Civilizations*, infine, tratta l'educazione come uno dei principali pilastri sui quali si basa il dialogo interculturale. In particolar modo si sottolinea la necessità della mobilità, in grado di costruire un legame, un ponte, fra le diverse culture²¹⁵.

2. I progetti comunitari in ambito culturale

Si è già accennato come la cultura non fosse inserita nelle competenze della Comunità economica europea al momento della firma a Roma del trattato istitutivo della stessa nel 1957. Se le principali istituzioni comunitarie si occupavano della questione culturale, quindi, lo facevano di striscio, considerandola cioè parte integrante della politica relativa alla occupazione o alla concorrenza, un elemento

²¹³ Consiglio d'Europa, cit.

²¹⁴ Consiglio d'Europa (a cura di), op. cit.

²¹⁵ *Alliance of Civilizations*, op. cit.

fondamentale che non poteva non essere trattato se si voleva assicurare a tutti la libertà di circolazione, senza alcun tipo di discriminazione.

È solamente con il Trattato di Maastricht del 1992 che è stato introdotto, come si è già accennato dietro la spinta propositiva dell'allora Presidente della Commissione Jacques Delors²¹⁶, l'articolo 128, poi rinominato 151 dal Trattato di Amsterdam del 1997, disposizione che ha inserito la cultura fra le materie di competenza compartita fra la Comunità e gli Stati membri. L'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, d'altronde, sottolinea la necessità per l'Unione di garantire la diversità culturale al suo interno; mentre l'articolo 14 garantisce il diritto di tutti i cittadini all'istruzione²¹⁷.

Nonostante la novità dell'intervento comunitario nel settore culturale, nel corso degli anni '90 sono stati sviluppati numerosi progetti e si è provveduto all'elaborazione di importanti politiche nel settore.

a. Processo di Bologna

Il primo passo in direzione di un avvicinamento dei sistemi di istruzione superiore in seno all'Unione europea e di una maggiore cooperazione fra gli Stati in tale ambito è stato mosso il 19 giugno 1999, quando ventinove Paesi hanno firmato la Dichiarazione di Bologna, che ha dato il via all'omonimo processo²¹⁸. I Ministri europei dell'Istruzione, in precedenti occasioni, d'altronde, avevano affermato che:

“L'Europa non è solamente quella dell'euro, delle banche e dell'economia; deve essere anche un'Europa della conoscenza”.

²¹⁶ DELORS, op. cit.

²¹⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit.

²¹⁸ La Dichiarazione di Bologna è stata firmata da tutti e quindici gli allora Stati membri dell'Unione europea, da nove Paesi che ne sono entrati a far parte il primo maggio 2004 (la domanda di adesione di Cipro al cosiddetto processo di Bologna è stata accettata dai Ministri dell'Istruzione a Praga solo nel 2001), da tre Stati dell'Efta (in origine il Liechtenstein non era uno Stato firmatario, ha adottato la dichiarazione solo nel 2004), dalla Romania e dalla Bulgaria, Paesi di recentissima adesione all'Ue. Attualmente, partecipano al processo di Lisbona quarantacinque Stati europei, con il sostegno di alcune organizzazioni internazionali.

L'obiettivo ultimo di tale dichiarazione, quindi, è la convergenza degli insegnamenti europei entro il 2010 verso un sistema più trasparente basato su tre cicli distinti e successivi: il conseguimento di un diploma di laurea dopo un periodo di studio di tre anni, cui fa seguito la continuazione della formazione attraverso un master della durata biennale, che a sua volta può essere coronato da un dottorato. Si promuove, in questo modo, la creazione di un insieme di titoli accademici facilmente leggibili e comparabili. Infine, con lo scopo dichiarato di promuovere la mobilità intra-europea, si predispone un meccanismo di cumulo e trasferimento di crediti del tipo Ects (*European Credit Transfer System*).

* * *

Con il Comunicato di Praga del 19 maggio 2001 si aggiunge il concetto di istruzione e formazione permanente alle azioni precedentemente citate, mentre la Conferenza di Berlino del 2003 intende integrare le sinergie dello spazio europeo dell'insegnamento superiore (Seis) e dello spazio europeo della ricerca (Ser) nel processo di Bologna.

b. "Strategia di Lisbona"

La svolta, tuttavia, si è avuta in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, quando i *leader* europei si sono accordati per fare dell'Unione europea "la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010"²¹⁹, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

La cosiddetta "strategia di Lisbona" si pone tre obiettivi fondamentali:

- il miglioramento della qualità e dell'effettività dell'educazione e dei sistemi di insegnamento in Europa,
- un maggiore e migliore accesso a questi ultimi da parte di tutti i cittadini (al fine di realizzare anche il secondo degli otto *Millennium*

²¹⁹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, in http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm.

*Development Goals*²²⁰, quello di garantire l'educazione universale primaria),

→ l'apertura dell'Unione europea e dei suoi sistemi educativi al mondo intero.

Si è postulata la necessità di un *Lifelong Learning Programme* (Llp). Al di là dell'enfasi posta sulla continuità cronologica dall'espressione, da prima della scuola a dopo la pensione, l'apprendimento permanente dovrebbe anche coprire l'intera gamma di modalità dell'insegnamento, formale, non formale e informale.

c. Comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente"

La comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente"²²¹, nell'allegato II, fornisce delle definizioni interessanti di apprendimento formale, informale e non formale.

L'apprendimento formale "è l'apprendimento erogato tradizionalmente da un'istituzione di istruzione o formazione, strutturato (in termini di obiettivi di apprendimento e tempi o risorse per l'apprendimento) e sfociante in una certificazione. L'apprendimento formale è intenzionale dal punto di vista del discente".

L'apprendimento informale, invece, è l'"apprendimento risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero. Non è strutturato (in termini di obiettivi di apprendimento, di tempi o di risorse) e di norma non sfocia

²²⁰ La Dichiarazione del millennio, firmata nel settembre 2000, individua otto obiettivi che gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere entro il 2015. Tali obiettivi sono:

- sradicare la povertà estrema e la fame,
- garantire l'educazione universale primaria,
- promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne,
- ridurre la mortalità infantile,
- migliorare la salute materna,
- combattere l'Hiv/Aids, la malaria e altre malattie,
- garantire la sostenibilità ambientale,
- sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

²²¹ Comunicazione della Commissione, "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", 21 novembre 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:IT:PDF>.

in una certificazione. L'apprendimento informale può essere intenzionale, ma nella maggior parte dei casi non lo è (ovvero è 'fortuito' o casuale)".

Infine, l'apprendimento non formale è "un apprendimento che non è erogato da un'istituzione d'istruzione o formazione e che non sfocia di norma in una certificazione. Esso è peraltro strutturato (in termini di obiettivi di apprendimento, di tempi o di risorse per l'apprendimento). L'apprendimento non formale è intenzionale dal punto di vista del discente".

d. Decisione n. 1720/2006/CE

La "strategia di Lisbona", sulla base della succitata comunicazione della Commissione, è stata rinnovata dalla decisione del Parlamento e del Consiglio n. 1720/2006²²² per il periodo 2007/2013, che ha definito il *Lifelong Learning Programme* unico contenitore dei programmi Socrates e del Leonardo da Vinci. I progetti Socrates sono:

- Comenius,
- Erasmus,
- Grundtvig,
- Lingua,
- Minerva.

Questi ultimi due sono meno noti rispetto ai nomi più risonanti dei primi tre, ma particolarmente importanti poiché si occupano rispettivamente della promozione delle lingue e della diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e, in particolare, del metodo dell'*e-learning*.

Secondo l'articolo 3 della decisione il programma di apprendimento permanente si articola in quattro pilastri. Tali sottoprogrammi sono i seguenti:

- Comenius,
- Erasmus,
- Leonardo da Vinci,

²²² Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:IT:PDF>.

→ Grundtvig.

A questi si aggiungono ulteriori quattro programmi trasversali (articoli 32-33 della decisione):

- la cooperazione politica, che prevede l'innovazione e la condivisione delle buone pratiche politiche;
- la soppressione delle frontiere/barriere linguistiche;
- lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- infine, la diffusione dei risultati dei diversi progetti.

Conclude il complesso disegno fin qui elaborato il programma Jean Monnet (articoli 34-37 della decisione). Tale progetto, lanciato nell'ormai lontano 1995, interessa circa venticinquemila studenti l'anno, sparsi per sessanta Paesi nei cinque continenti e intende stimolare l'insegnamento, la ricerca e la riflessione sull'integrazione europea negli istituti di insegnamento superiore del mondo intero.

* * *

La promozione della mobilità si articola lungo due direttrici distinte:

- una esterna,
- l'altra interna.

La dimensione interna fa uso dei progetti sopra citati per incoraggiare la diversità culturale e linguistica. Cinquant'anni dopo la nascita della Comunità economica europea, infatti, la diversità, soprattutto in seguito ai regolari allargamenti della stessa, è ormai diventata una costante. Lungi dal combatterla, dunque, la si deve considerare una ricchezza²²³.

Il progetto Comenius (articoli 16-19 della decisione), lanciato nel 2002, intende portare "l'Europa in classe" e copre tutti i livelli di formazione sub-universitaria (dalla scuola materna e primaria all'insegnamento medio superiore). Fra gli obiettivi che si propone di realizzare meritano di essere citati almeno due:

²²³ REDING, *Contribution de l'éducation et des programmes communautaires au dialogue interculturel*, pp. 241-249, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), op. cit.

- la volontà di migliorare e accrescere la mobilità degli alunni e del personale educativo,
- il tentativo di coinvolgere almeno tre milioni di studenti entro il 2010.

Attraverso i contatti con altri istituti, appartenenti a diverse culture e tradizioni, infatti, si realizza una migliore conoscenza delle lingue e delle regioni europee.

Il più conosciuto fra i programmi comunitari resta, tuttavia, Erasmus (articoli 20-23 della decisione), che nel 2007 ha compiuto il suo ventesimo anno di vita. Come si è precedentemente ricordato, il programma, il cui obiettivo è “*to improve the quality of higher education and strenghten its European dimension*”²²⁴, è stato fortemente voluto dall'ex Presidente della Commissione Jacques Delors²²⁵. Il progetto Erasmus è nato nel 1987, nel periodo cioè in cui si cercava di valorizzare l'Europa in quanto unico soggetto politico e di spingere i giovani a prediligere l'appartenenza europea rispetto a quella nazionale. Studi hanno, infatti, dimostrato che chi ha partecipato al progetto dichiara di sentirsi “più europeo” rispetto a coloro che, invece, non hanno preso parte allo scambio. Spostarsi per un semestre o per un intero anno accademico in un altro Paese permette, in effetti, non soltanto di conoscere la cultura dello Stato d'accoglienza, spesso diametralmente opposta a quella del Paese di provenienza, ma anche le differenti tradizioni e i diversi usi e costumi di coloro con i quali si condivide una simile esperienza formativa²²⁶. L'esperienza dell'Erasmus, inoltre, è considerata non solo una tappa fondamentale del bagaglio universitario di ogni studente, ma anche e soprattutto un'occasione per imparare a convivere con culture diverse. Sono 1,3 milioni le persone partite con le borse di studio Erasmus finanziate dalla Comunità europea dal 1987 ai giorni nostri e, con una media di circa duecentomila studenti in partenza l'anno, si punta a raggiungere i tre milioni entro il 2012.

Un progetto più recente, introdotto solo nel 2000, invece, è Grundtvig (articoli 28-31 della decisione), che punta a diffondere la mobilità di studenti adulti, personale

²²⁴ FOX, MAJHANOVICH, PASALIC KRESO, *Living Together: Education and Intercultural Dialogue*, in *International Review of Education*, vol. 54, num. 3-4, 2008, pp. 287-515.

“*It does this by encouraging transnational cooperation between universities, fostering the European mobility of students and teachers, and contributed to improve transparency and academic recognition of qualifications and students through the European Union*”.

²²⁵ DELORS, op. cit.

²²⁶ REDING, op. cit., pp. 241-249, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), op. cit.

e insegnanti che lavorano nell'ambito dell'educazione dei primi. L'obiettivo è di incrementare la cifra di persone interessate al programma fino a raggiungere quota settemila da qui al 2013, allorquando si stima che gli studenti adulti saranno venticinquemila.

La dimensione esterna, invece, concerne le relazioni dell'Ue con i Paesi terzi (ed è questo il caso dei programmi Tempus ed Erasmus Mundus, nonché degli accordi di cooperazione con i principali Paesi industrializzati).

Dopo la caduta del muro di Berlino, nel 1990, è stato istituito il programma Tempus, per potenziare la mobilità nell'insegnamento superiore. Due sono i tipi di azioni finanziate:

- i progetti comuni di partenariato multilaterale con i quali si identificano nuovi programmi, nuovi materiali e nuovi metodi pedagogici,
- le misure strutturali.

Un progetto a questo complementare è, poi, Erasmus Mundus che, con l'obiettivo di promuovere l'Unione europea come polo di eccellenza in materia di apprendimento nel mondo intero, mette a disposizione delle borse di studio per completare il ciclo di studi in altre università sparse per il globo terrestre²²⁷.

Infine, degli accordi bilaterali sono stati siglati con altri Stati (è questo il caso dei rapporti intessuti dal 1995 con gli Stati Uniti e con il Canada e, successivamente, con l'Australia, il Giappone, la Corea del Sud e la Nuova Zelanda). In particolare, degno di nota è il sistema dei doppi diplomi o dei diplomi comuni, lanciato nel 2006 con gli Usa.

e. Cultura 2000 e Cultura 2007

Ancora, la decisione 508/2000 che ha stabilito il piano "Cultura 2000" ha identificato come uno degli obiettivi del programma la realizzazione di uno spazio culturale comune attraverso la "promozione del dialogo culturale e della reciproca conoscenza della cultura e della storia dei popoli europei" (articolo 1)²²⁸. Tale

²²⁷ REDING, op. cit., pp. 241-249, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), op. cit.

²²⁸ Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2000 che istituisce il programma "Cultura 2000", in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:063:0001:0009:IT:PDF>.

progetto sostiene la cooperazione internazionale nel periodo che va dal primo gennaio 2000 al 31 dicembre 2006 (articolo 1), predisponendo un finanziamento pari a centosessantasette milioni di euro (articolo 3) e raggruppa i precedenti programmi Raffaello, Arianna e Caleidoscopio. Tali programmi si riferivano rispettivamente ai beni culturali, alla letteratura e alla produzione artistica ed erano stati istituiti dalle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2228/97, n. 2085/97 e n. 719/96.

Con la decisione n. 1855/2006 si è poi avuta la sostituzione di “Cultura 2000” con il nuovo programma “Cultura 2007”, valido per il periodo 2007/2013 (articolo 1) con una dotazione finanziaria di molto maggiorata (l’articolo 2 prevede, infatti, ben quattrocento milioni di euro)²²⁹.

f. Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura

Si occupa di tali attività l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura²³⁰, istituita dalla decisione della Commissione n. 2005/56 e modificata dalla decisione n. 2008/785 del 9 ottobre 2008. L’agenzia, coadiuvata dalle singole agenzie nazionali, gestisce l’azione comunitaria nei settori dell’istruzione, degli audiovisivi e della cultura.

C. Migrazioni

Il tema delle migrazioni è stato già trattato a fondo nel primo capitolo di questo elaborato. Si è visto, in particolare, come l’immigrazione legale extra-comunitaria costituisca una necessità demografica per il continente europeo, sempre più “vecchio” e, dunque, meno competitivo e dinamico dal punto di vista economico.

Il fenomeno migratorio, tuttavia, non è un concetto neutro. Di converso, genera tutta una serie di problemi che non possono essere trascurati. Innanzitutto, gli immigrati nella società di accoglienza devono affrontare delle difficoltà economiche, dovute alla loro insicurezza finanziaria e alle discriminazioni di cui spesso sono

²²⁹ Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 che istituisce il programma “Cultura” (2007-2013), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0011:IT:PDF>.

²³⁰ Si veda il sito: <http://eacea.ec.europa.eu/index.htm>.

vittime sul posto di lavoro. In secondo luogo, forti ondate migratorie provocano problematiche di ordine sociale e demografico, giacché aumentano esponenzialmente le richieste di ricongiungimento familiare. Questo conduce alla terza categoria di complicazioni: molto spesso, infatti, gli immigrati sono isolati in veri e propri “quartieri-ghetti”. Una simile emarginazione evita il contatto con altre culture e soprattutto con quella autoctona. In questo modo, conseguentemente, viene a mancare quel capitale sociale che, per dirla con Fennema e Tillie, tanto aiuta l’integrazione degli immigrati²³¹.

Di conseguenza, si deve agire attivamente e si devono cercare risposte concrete a queste questioni irrisolte. L’immigrazione, in effetti, non può più essere vissuta passivamente come in passato. A tal fine, si deve elaborare una politica che punti all’integrazione politica, economica, sociale e culturale degli immigrati. Il concetto di integrazione, come si è ricordato, è controverso. Gli immigrati dovrebbero poter mantenere i loro stili di vita, i loro usi e costumi, la loro cultura e tradizione senza dimenticare, al tempo stesso, il valore fondamentale, che deve essere posto al vertice della gerarchia dei valori: il rispetto dell’altro. L’integrazione, dunque, viene ad assumere un’espressione duplice: interessa sia gli immigrati sia la società di accoglienza.

Il dialogo interculturale, attraverso lo scambio reciproco di informazioni e nozioni sulla cultura dell’altro, conduce a una conoscenza più approfondita e a un minor timore dello “straniero”²³². Costituisce, quindi, lo strumento privilegiato per porre un freno alle problematiche appena esposte.

* * *

Il primo dibattito nella capitale belga, dal titolo “*Integrating Conversations: the Impact of Migration on Intercultural Dialogue*”²³³, tenutosi il 5 marzo 2008, si è occupato degli immigrati e del corollario dell’integrazione degli stessi. La conferenza è stata organizzata dalla Commissione con la collaborazione dell’Epc (*European*

²³¹ AA. VV., *Gods in the City: Intercultural and Inter-religious Dialogue at Local Level*, Strasburgo, 2008.

²³² Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/415.0.html?&L=9>.

²³³ Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/962.0.html?&L=9>.

Policy Centre)²³⁴. Il lavoro dell'Epc, che comprende fondazioni private, federazioni di professionisti, sindacati, missioni diplomatiche, enti locali e regionali, organizzazioni religiose e internazionali, organizzazioni non governative e ampi settori della società civile, si articola in tre pilastri fondamentali:

- l'integrazione comunitaria e la cittadinanza,
- la politica economica europea,
- l'impatto dell'Unione europea nel mondo.

Al dibattito ha partecipato Franco Frattini, allora Vicepresidente della Commissione europea, responsabile per la Giustizia, la libertà e la sicurezza, che ha tracciato le linee guida della politica comunitaria in materia di immigrazione. Parafrasando il vecchio *slogan* inglese “*No taxation without representation*”, in seno all'Unione europea, la strategia chiave potrebbe essere riassunta nella massima:

“No immigration without integration”.

Frattini ha sottolineato il ruolo decisivo che deve essere svolto dalle autorità locali e dalla società civile e ha rimarcato come il dialogo interculturale, quale strumento principe della politica di integrazione, debba essere basato sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La conferenza, poi, ha visto la partecipazione di altri esponenti di spicco della lotta contro la discriminazione e della battaglia a favore dell'integrazione degli immigrati, come Bashy Quraishy, Joris Rijkbroek e Cem Özdemir.

D. Minoranze

Si devono distinguere due diversi tipi di minoranze, che pongono problemi differenti.

Da un lato, in effetti, vaste aree del continente europeo sono abitate da persone accomunate da una specifica cultura o lingua. Molto spesso tali individui sono gli abitanti originari della zona, posseggono una storia e una tradizione distinte da quelle

²³⁴ Si veda il sito dell'Epc: <http://www.epc.eu/>.

del gruppo maggioritario e, di conseguenza, rivendicano la loro differenziazione. Tali “minoranze nazionali” generalmente non pongono particolari problemi di integrazione sociale, ma altrettanto abitualmente richiedono una maggiore autonomia.

È questo il caso dei sud-tirolesi in Italia, degli scozzesi nel Regno Unito e soprattutto dei baschi e dei catalani in Spagna. In particolar modo, il nuovo statuto di autonomia della Catalogna, approvato con la legge organica n. 6 del 19 luglio 2006, definisce con larga maggioranza la Comunità autonoma come nazione. Quello dei Paesi Baschi, addirittura, stabiliva la sovranità della Comunità autonoma, riconoscendo il diritto alla secessione e l'esistenza di una cittadinanza basca diversa da quella spagnola. Tutte queste caratteristiche hanno giustificato l'affermazione di García Roca, secondo cui quello basco era uno statuto “impossibile”, che si differenziava da quello “discutibile” catalano, e spinto le *Cortes* a rifiutarlo integralmente il primo febbraio 2005 accusandolo di incostituzionalità²³⁵.

Dall'altro lato, poi, i costanti flussi migratori che hanno interessato l'Europa nel corso del secolo appena trascorso e nei primi anni dell'attuale hanno condotto alla convivenza, all'interno di un unico sostrato sociale, in origine sostanzialmente omogeneo, di differenti etnie, religioni e culture. Si evidenzia, conseguentemente, come il tema delle minoranze sia strettamente collegato a quello largamente trattato delle migrazioni²³⁶. Se i problemi sollevati dal primo tipo di minoranze stanno progressivamente venendo meno a causa del sempre maggior riconoscimento, anche giuridico, del loro status; le difficoltà poste da questo secondo campione stanno crescendo.

La differenziazione etnica, culturale, religiosa e linguistica implica, infatti, una rivoluzione copernicana nelle tradizionali strutture sociali. Concetti classici, come famiglia, Chiesa, partito o gruppo associativo, sono messi in crisi dalla sempre maggiore mobilità e interrelazione planetaria. Sulla base della condivisione di valori comuni, però, si mette in moto un circolo virtuoso il cui obiettivo fondamentale è l'integrazione delle minoranze. La maggioranza, infatti, riconosce le minoranze come

²³⁵ GARCÍA ROCA, *El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias y los límites al principio dispositivo*, in AA. VV., *La reforma del Estatuto Autonómico*, Madrid, 2005, pp. 85-110.

²³⁶ Si veda: http://www.interculturaldialogue2008.eu/416.0.html?&L=9&redirect_url=my-startpage-eyid.html.

parte della comunità e, realizzando una discriminazione positiva, concede loro delle agevolazioni; di converso, le minoranze accettano la maggioranza e le regole da questa imposte, norme spesso secolari che reggono il funzionamento ordinato della società²³⁷.

* * *

Al tema dell'integrazione delle minoranze è prestata un'attenzione particolare in seno all'Unione europea. Un ampio ventaglio di strumenti normativi è, infatti, dedicato alla materia.

Con la risoluzione n. 2005/2008 il Parlamento europeo sottolinea l'urgente necessità di porre in atto politiche contro la discriminazione e a favore delle minoranze. Si evidenzia come nell'Unione europea ogni individuo in eguale misura abbia il diritto e il dovere di essere un membro a pieno titolo della società, attivo e integrato, uguale dinanzi alla legge. Il far parte di una minoranza non potrà mai giustificare o spiegare la sua esclusione o discriminazione. A ciascun essere umano, che è prima di tutto e soprattutto una persona singola e unica, dunque, verrà assicurata un'adeguata rappresentanza nel processo decisionale politico e garantita la parità di trattamento per quanto riguarda l'istruzione, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, la giustizia e, più in generale, tutti gli altri servizi pubblici²³⁸.

A tale disposizione fa seguito la decisione n. 33 del 20 gennaio 2006, con la quale la Commissione istituisce un gruppo di esperti sull'integrazione delle minoranze e sul loro accesso al mercato del lavoro²³⁹.

Infine, con la decisione del Parlamento e del Consiglio n. 771/2006 è stato istituito il 2007 quale anno europeo delle pari opportunità per tutti. La non discriminazione è un principio fondamentale dell'Unione europea. L'articolo 12 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea vieta qualsiasi forma di

²³⁷ AA. VV., *Gods in the City*, cit.

²³⁸ Risoluzione n. 2005/2008 del Parlamento europeo dell'8 giugno 2005 sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:124E:0405:0415:IT:PDF>.

²³⁹ Decisione n. 2006/33/CE della Commissione del 20 gennaio 2006 che istituisce un gruppo di esperti di alto livello sull'integrazione sociale delle minoranze etniche e sulla loro piena partecipazione al mercato del lavoro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:021:0020:0021:IT:PDF>.

discriminazione interna all'Ue basata sulla nazionalità. Il Trattato di Amsterdam, inoltre, ha introdotto l'articolo 13, che proibisce le disparità di trattamento fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. L'anno europeo delle pari opportunità, dunque, si rivolge anche e soprattutto alle minoranze²⁴⁰.

E. Multilinguismo

Dal 1957 ai giorni nostri è aumentato esponenzialmente il numero degli idiomi ufficiali delle istituzioni comunitarie. I progressivi allargamenti dell'Unione europea, infatti, hanno permesso il passaggio da quattro a ventitre lingue ufficiali e reso evidente come la conoscenza delle stesse stia diventando sempre più necessaria, una *condicio sine qua non*.

L'importanza del plurilinguismo, tuttavia, è accentuata non solo dagli allargamenti costanti dell'Unione europea, ma anche dalla globalizzazione e dalle migrazioni. I matrimoni misti, la fine delle distanze provocata dalla rivoluzione dei mezzi di trasporto e dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la crescente interrelazione planetaria sono dei fenomeni che hanno introdotto degli idiomi extra-europei nel sostrato linguistico comunitario e fatto sì che le lingue attualmente parlate nell'Ue siano molto più numerose che in passato²⁴¹.

1. “Multilingualism – a Bridge or a Barrier for Intercultural Dialogue?”, 10 settembre 2008

Il quinto dibattito inserito nell'agenda dell'anno europeo del dialogo interculturale si è tenuto nella “capitale d'Europa” il 10 settembre 2008 e ha trattato l'argomento del multilinguismo²⁴². La conferenza, dal titolo “*Multilingualism – a*

²⁴⁰ Decisione n. 771/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 che istituisce l'anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007). Verso una società giusta, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:146:0001:0007:IT:PDF>.

²⁴¹ Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/470.0.html?&L=9>.

²⁴² Per una presentazione più approfondita del dibattito si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/421.0.html?&L=9&suid=340&backPID=350&sddescription=>

Bridge or a Barrier for Intercultural Dialogue?”, è stata organizzata in collaborazione con la Rete europea degli istituti di cultura nazionali. Il titolo del simposio è eloquente. L’interrogativo, infatti, è se il multilinguismo debba essere considerato uno strumento in grado di promuovere il dialogo interculturale nel mondo e nell’Ue ovvero un ostacolo alla realizzazione dello stesso.

Decisamente favorevole alla prima ipotesi, il Commissario in carica per il Multilinguismo, il rumeno Leonard Orban, ha precisato come le competenze linguistiche rappresentino un potente antidoto nei confronti dell’estremismo razzista e xenofobo e, al tempo stesso, siano cruciali per la prosperità economica del continente europeo.

Nettamente opposta a tale tesi, invece, è quella del Professore emerito dell’Università di Amsterdam Abram de Swaan, che ha puntualizzato come il multilinguismo, pur essendo una bella idea teorica, sia difficile da realizzare empiricamente. Conoscere tutte e ventitre le lingue ufficiali dell’Unione europea, o anche solo la maggioranza delle stesse, infatti, è praticamente impossibile. Tale impossibilità pratica condurrà, dunque, all’utilizzo di un solo idioma, notoriamente l’inglese.

I detrattori del plurilinguismo propongono, conseguentemente, di adottare l’inglese come unica lingua ufficiale dell’Unione europea e, eventualmente, di lasciare due o tre lingue secondarie per un periodo limitato di transizione. Le critiche mosse al plurilinguismo, inoltre, hanno evidenziato come questo impedisca il formarsi di un unico sentimento europeo, uno spazio pubblico europeo comune, e pesi sul funzionamento delle istituzioni. E ancora, si è accusato il multilinguismo di costituire un dispendio inutile di risorse finanziarie. Tuttavia, il suo peso economico è pari ad appena l’1,05% del bilancio totale annuo comunitario. Solo i testi legislativi e i documenti più importanti, poi, vengono tradotti in tutte le lingue ufficiali; gli altri essendo disponibili nelle principali lingue comunitarie (ad esempio, i lavori della Commissione sono fruibili in inglese, francese e tedesco).

I lati positivi del plurilinguismo, invece, sono innumerevoli. Innanzitutto, è grazie a esso che qualsiasi cittadino dell’Unione europea potrà esprimersi nella

propria lingua materna, o comunque in un idioma a lui perfettamente conosciuto, potendo, conseguentemente, farsi meglio comprendere e comprendere egli stesso gli altri. È grazie al multilinguismo, dunque, che si può sviluppare pienamente un sentimento di comunione e appartenenza all'interno dell'Unione europea. Se la maggior parte degli Stati europei si è costruita sull'omogeneità linguistica, infatti, l'Ue non può che fondarsi sul solco della diversità. Al di là delle differenti espressioni culturali, tuttavia, si afferma l'universalità dei valori essenziali e, interrogandosi sull'identità europea, si accetta il patrimonio comune apportando il proprio contributo allo stesso. Si favorisce, così, uno dei valori fondamentali dell'Ue, "l'unità nella diversità", un principio già diffuso ai tempi dell'Impero romano. A tal proposito, è paradigmatica la dichiarazione di Laeken:

“L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa [...]. L'Europa, continente dei valori umanistici, della *Magna Charta*, del *Bill of Rights*, della rivoluzione francese e della caduta del muro di Berlino. Il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui”²⁴³.

Risulterebbe, inoltre, particolarmente difficile la scelta di un'unica lingua ufficiale dell'Ue. La lingua materna parlata dal maggior numero di persone, in effetti, è il tedesco, che però non è molto diffuso al di fuori della Germania e dell'Austria. Le lingue comunitarie maggiormente parlate a livello mondiale sono lo spagnolo e il portoghese, ma la maggior parte di coloro che le parlano non risiede in Europa. Il francese è la lingua ufficiale, o una delle lingue ufficiali, di ben tre Stati membri dell'Ue, è parlato in molte parti del mondo ed è insegnato in numerose scuole europee; è tuttavia conosciuto molto più nei Paesi dell'Europa meridionale e occidentale che in quelli del nord o dell'est. Tra le lingue comunitarie, infine, l'inglese è la più diffusa, sia come prima sia come seconda lingua; tuttavia, recenti

²⁴³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf.

sondaggi hanno dimostrato che meno della metà della popolazione dell'Ue è in grado di esprimersi in questa lingua.

Il multilinguismo, per concludere, garantisce ai cittadini, comunitari e non, la possibilità di conoscere le diverse lingue parlate in seno all'Ue e questo apre ai primi le porte del mondo del lavoro e ai secondi i cancelli dell'integrazione socio-politica. L'importanza della padronanza delle lingue è sempre più sentita. Imparare una nuova lingua, in effetti, permette di conoscere meglio la cultura corrispondente e, così facendo, diventa uno strumento decisivo nella promozione del dialogo interculturale. Attraverso l'apprendimento delle lingue, inoltre, si apre la mente all'arricchimento provocato dalla diversità culturale e si sviluppa uno stimolo a comprendersi per capirsi a fondo.

2. Il multilinguismo in seno all'Unione europea

Per tutte le succitate ragioni, quindi, deve essere sviluppata una politica comunitaria mirante a diffondere il multilinguismo.

a. Le lingue ufficiali

La base giuridica del regime linguistico dell'Ue è l'articolo 217 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, rinominato 290 dal Trattato di Amsterdam. Tale disposizione recita:

“Il regime linguistico delle istituzioni della Comunità è fissato, senza pregiudizio delle disposizioni previste nel regolamento della Corte di giustizia, dal Consiglio, che delibera all'unanimità”²⁴⁴.

La materia, dunque, non è inserita fra quelle per cui è possibile l'adozione del metodo della codecisione, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 251 del trattato,

²⁴⁴ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, cit.

né rientra fra quelle che prevedono una decisione presa a maggioranza qualificata. È solo il Consiglio che decide e lo fa, appunto, all'unanimità.

Su tale base, il 15 aprile 1958, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, modificato dai vari atti di adesione. In questo testo sono elencate le lingue ufficiali delle istituzioni comunitarie e vengono definite le finalità e le modalità del loro uso.

Se all'indomani dell'istituzione della Comunità economica europea erano appena quattro le lingue ufficiali (italiano, neerlandese, tedesco e francese, secondo quanto previsto dall'articolo 1 del regolamento n. 1/58²⁴⁵), queste sono diventate ben ventitre all'alba del nuovo millennio²⁴⁶. Tali idiomi sono stati stabiliti da ciascuno Stato membro al momento della sua adesione all'Ue e attualmente sono il bulgaro, il ceco, il danese, l'estone, il finlandese, il francese, il greco, l'inglese, l'irlandese, l'italiano, il lettone, il lituano, il maltese, il neerlandese, il polacco, il portoghese, il rumeno, lo slovacco, lo sloveno, lo spagnolo, lo svedese, il tedesco e l'ungherese. Le lingue ufficiali dei Paesi comunitari rientrano in sole tre famiglie linguistiche:

- l'indoeuropea,
- l'ugrofinnica,
- la semitica.

b. Le lingue regionali o minoritarie

Il rispetto della diversità linguistica rappresenta un valore fondamentale dell'Ue, alla stregua del rispetto per l'individuo, dell'apertura nei confronti delle altre culture e della tolleranza. Questo principio si applica non soltanto alle ventitre lingue ufficiali dell'Ue, ma anche alle oltre sessanta lingue regionali e minoritarie parlate da circa cinquanta milioni di persone residenti negli Stati membri.

²⁴⁵ Regolamento n. 1 del Consiglio Cee del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31958R0001:IT:HTML>.

²⁴⁶ Con il regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio del 13 giugno 2005 che modifica il regolamento n. 1 del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea e il regolamento n. 1 del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità europea dell'energia atomica e che introduce misure di deroga temporanea a tali regolamenti, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:156:0003:0004:IT:PDF>, le lingue ufficiali sono divenute ventuno. Dal primo gennaio 2007 se ne sono aggiunte altre tre: gli idiomi dei due nuovi Stati membri dell'Unione europea, il bulgaro e il rumeno, e l'irlandese.

La definizione adottata è quella fornita dal Consiglio d'Europa nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Il documento, firmato a Strasburgo il 5 novembre 1992, all'articolo 1 indica:

“Per ‘lingue minoritarie o regionali’ si intendono le lingue usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato e diverse dalla/e lingua/e ufficiale/i di detto Stato”²⁴⁷.

Non rientrano in una simile categoria i dialetti delle lingue ufficiali, gli idiomi parlati dalle comunità di immigrati o quelli creati artificialmente. Di converso, devono essere compresi nel concetto di lingua minoritaria gli idiomi ufficiali dell'Ue quando sono utilizzati da minoranze all'interno di un altro Stato membro (ad esempio, l'ungherese nella Repubblica slovacca o il tedesco nel sud della Danimarca). Le lingue regionali o minoritarie, inoltre, sono quelle specifiche di una determinata regione, come il bretone in Francia, il basco, il catalano e il galiziano in Spagna, o quelle non territoriali, come gli idiomi della comunità rom o ebraica²⁴⁸.

Il già citato articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce:

“L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”.

L'articolo 21, d'altra parte, proibisce qualsiasi forma di discriminazione basata sulla lingua²⁴⁹. Ai sensi del Trattato di Lisbona, infine, firmato nel dicembre 2007 dai Capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, quest'ultima rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

²⁴⁷ Consiglio d'Europa, Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, 5 novembre 1992, in <http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/148.htm>.

²⁴⁸ Commissione europea (a cura di), *Tante lingue, una sola famiglia. Le lingue nell'Unione europea*, luglio 2004, in <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/45/it.pdf>.

²⁴⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit.

Proprio allo scopo di tutelare il patrimonio culturale delle lingue minoritarie e regionali, le istituzioni comunitarie hanno fornito il loro supporto tecnico e finanziario a Eblul (*European Bureau for Lesser Used Languages*), un'organizzazione non governativa che si occupa del riconoscimento e della promozione della diversità linguistica, e nel 1987 hanno istituito *Mercator*, una rete di raccolta, analisi e studio della documentazione relativa, le cui sedi si trovano in Catalogna, in Frisia e in Galles.

c. Qualche statistica

Si è visto come il tedesco sia la lingua materna più diffusa nell'Unione europea (18%), con oltre novanta milioni di parlanti nativi. Seguono l'inglese, l'italiano (entrambi 13%) e il francese (12%), parlati ciascuno da circa sessanta milioni di cittadini comunitari. L'inglese, però, come si è ricordato, è di gran lunga la lingua più utilizzata. La sua diffusione è cresciuta esponenzialmente soprattutto in seguito agli allargamenti dell'Ue avvenuti nel 2004 e nel 2007. Ben il 34% dei cittadini comunitari non madrelingua, infatti, dichiara di possedere un livello sufficiente di conoscenza della lingua per poter sostenere una conversazione in inglese. Seguono il tedesco (12%), il francese (11%) e lo spagnolo (5%).

Il sondaggio Eurobarometro condotto negli ultimi mesi del 2005 e pubblicato a febbraio 2006, inoltre, ha indicato come il 56% dei cittadini comunitari dichiarati di conoscere un'altra lingua oltre quella materna. Il 28% degli stessi, poi, è in grado di adoperare con dimestichezza ben due lingue straniere. I dati, tuttavia, oscillano notevolmente a seconda del Paese considerato. Non è sorprendente che siano gli Stati piccoli quelli in cui la popolazione asserisce di conoscere almeno un'altra lingua oltre quella materna. Il 99% dei lussemburghesi, il 97% degli slovacchi, il 95% dei lituani e il 92% dei lettoni e dei maltesi conosce almeno una lingua straniera. All'estremo opposto dell'elenco, invece, troviamo l'Irlanda (66%), il Regno Unito (62%), l'Italia (59%), l'Ungheria e il Portogallo, dove ben il 58% della popolazione domina solo la propria lingua madre²⁵⁰.

²⁵⁰ Commissione europea (a cura di), *Europeans and their Languages*, febbraio 2006, in http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc631_en.pdf.

Il rilevamento non avrebbe validità e fondatezza se non si basasse su un comune quadro di riferimento linguistico. Non tutti i test di lingua, infatti, hanno lo stesso rigore. Risulterebbe, quindi, difficile andare a stabilire con precisione l'effettiva conoscenza di una lingua e questo ridurrebbe inevitabilmente la trasparenza e, conseguentemente, la libera circolazione delle persone. Per questo motivo, il Consiglio d'Europa ha stabilito un quadro comune di riferimento europeo (Cefr, *Common European Framework of Reference for Languages*), in grado di valutare le competenze linguistiche di una persona in maniera chiara, obiettiva, pratica, trasparente e, soprattutto, trasferibile. Tale sistema valuta la comprensione e la produzione scritta e orale in una lingua diversa da quella materna e distingue tre ampie fasce di competenza (basica, autonoma e della padronanza), suddivise ciascuna in due livelli, per un totale di sei livelli (A1, A2, B1, B2, C1 e C2).

Con la decisione n. 2241/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa a un quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze è stato poi varato Europass, che si articola in Europass *curriculum vitae* e in Europass passaporto delle lingue²⁵¹.

d. Anno europeo delle lingue 2001

Le istituzioni comunitarie, dunque, hanno sempre mostrato un'attenzione particolare per l'apprendimento delle lingue, nella convinzione che la conoscenza delle stesse potesse aiutare gli uomini a comprendersi senza temersi, a favorire i contatti interculturali e la comprensione reciproca, e costituisse un *quid* aggiuntivo sempre più necessario nell'odierno mondo del lavoro, facilitando la mobilità professionale e personale all'interno del mercato unico. Il primo programma di promozione dell'insegnamento e dell'apprendimento delle lingue, infatti, è stato varato nel 1989.

²⁵¹ Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0006:0020:IT:PDF>.

Tuttavia, è solo con la decisione n. 1934/2000 del 17 luglio 2000, con la quale il Parlamento europeo e il Consiglio istituiscono l'anno europeo delle lingue 2001²⁵², che tale attenzione comincia ad articolarsi in un programma strutturato. L'articolo 10 della decisione precisa che la Commissione potrà cooperare con altre organizzazioni internazionali operanti nel settore. A tal fine, uno stretto coordinamento è stabilito con il Consiglio d'Europa, secondo quanto esplicitamente previsto dall'articolo 149 del trattato. Proprio per questo motivo, e nonostante l'anno europeo delle lingue si sia svolto in un contesto che preparava i successivi allargamenti dell'Ue, sono stati ben quarantacinque gli Stati interessati alle iniziative intraprese nel quadro dell'anno europeo.

Da allora, il 26 settembre di ogni anno si celebra la giornata europea delle lingue per sensibilizzare il pubblico rispetto all'importanza dell'apprendimento delle stesse, alla molteplicità e varietà degli idiomi parlati in Europa e alla necessità di studiarli e praticarli durante tutto l'arco della vita.

e. Iniziative della Commissione

Alla fine dell'anno europeo delle lingue, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con la quale invitava la Commissione a intraprendere ulteriori azioni per la promozione delle lingue in seno all'Ue²⁵³. Stessa cosa ha fatto l'anno successivo il Consiglio²⁵⁴. A marzo 2002, inoltre, i Capi di Stato e di governo riuniti a Barcellona hanno sottoscritto l'impegno politico di migliorare la padronanza delle lingue

²⁵² Decisione n. 1934/200/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000 che istituisce l'anno europeo delle lingue 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:232:0001:0005:IT:PDF>.

²⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 sulle lingue europee regionali o meno diffuse, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:177E:0334:0336:IT:PDF>.

Il 4 settembre 2003 il Parlamento europeo, poi, ha elaborato una ulteriore risoluzione, in <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2003/2057>, sulle raccomandazioni alla Commissione sulle lingue europee regionali meno diffuse – le lingue delle minoranze nell'Ue – in considerazione dell'allargamento e della pluralità culturale.

²⁵⁴ Risoluzione del Consiglio del 14 febbraio 2002 relativa alla promozione della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue nel quadro dell'attuazione degli obiettivi dell'anno europeo delle lingue 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:050:0001:0002:IT:PDF>.

attraverso l'insegnamento di almeno due idiomi stranieri fin dall'infanzia (obiettivo della lingua materna più altre due)²⁵⁵.

Nel 2003, con lo scopo di dar seguito alle azioni avviate in occasione dell'anno europeo delle lingue, la Commissione europea ha elaborato una comunicazione volta a incoraggiare le autorità nazionali, regionali e locali a collaborare con la stessa per la promozione dell'apprendimento delle lingue e della diversità linguistica.

Il piano d'azione è suddiviso in due parti. La prima individua i principali obiettivi strategici da perseguire. La seconda formula proposte concrete per ottenere miglioramenti tangibili a breve termine (2004-2006) nel settore considerato²⁵⁶. In particolare, meritano una menzione speciale i già citati programmi comunitari in materia di istruzione e formazione, che, incentivando la mobilità e i partenariati trans-nazionali, incoraggiano i partecipanti a studiare le lingue, e quelli culturali. Il progetto Media, ad esempio, finanzia il doppiaggio e la sottotitolazione dei film europei destinati al cinema e alla televisione; quello Cultura, invece, sostiene la traduzione di autori moderni in altre lingue dell'Ue²⁵⁷.

L'importanza delle politiche linguistiche è progressivamente cresciuta e si è concretizzata nel 2005, quando nel portafoglio del Commissario Figel è stato esplicitamente menzionato il multilinguismo. Il 22 novembre 2005, poi, la Commissione europea ha adottato una prima comunicazione sulla problematica²⁵⁸. Con il termine multilinguismo si indica sia la capacità del singolo di utilizzare più lingue sia la coesistenza di diverse comunità linguistiche all'interno di una medesima area geografica. La strategia della Commissione persegue tre obiettivi:

- supportare l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica delle società,

²⁵⁵ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/71065.pdf.

²⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "Promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica: piano d'azione 2004-2006", 24 luglio 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0449:FIN:IT:PDF>.

²⁵⁷ Commissione europea (a cura di), *Tante lingue, una sola famiglia*, cit. Commissione europea (a cura di), *L'Europa della pluralità linguistica*, 2004, in http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/mag/22/it.pdf.

²⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo", 22 novembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0596:FIN:IT:PDF>.

- promuovere un'economia multilingue,
- garantire a tutti i cittadini comunitari l'accesso alla legislazione e alle procedure delle istituzioni nella loro lingua materna.

Quando, infine, nel gennaio 2007 il Commissario rumeno Orban ha assunto la sua carica, il multilinguismo è divenuto un portafoglio a sé stante. Ciò riflette la dimensione politica del concetto, dovuta alla sua importanza per l'istruzione e l'apprendimento permanente, ma anche per la competitività economica, l'occupazione, la giustizia, la libertà e la sicurezza.

f. Il contributo del multilinguismo al dialogo interculturale

Con la decisione n. 2006/644 la Commissione istituisce un gruppo ad alto livello sul multilinguismo²⁵⁹. Nel contesto dell'anno europeo del dialogo interculturale, tale gruppo di intellettuali, presieduto da Amin Maalouf, ha sottolineato il contributo del multilinguismo al dialogo interculturale e alla comprensione reciproca, mettendo in luce una correlazione evidente fra diversità linguistica e integrazione europea²⁶⁰. Il 2008, d'altra parte, non è stato solo l'anno europeo del dialogo interculturale, ma anche l'anno internazionale delle lingue, così come proclamato il 16 maggio 2007 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla base di una risoluzione dell'Unesco. Amin Maalouf ha solennemente affermato:

“La diversità linguistica costituisce per l'Europa una sfida, ma una sfida che noi consideriamo salutare”.

Nel documento del gruppo di intellettuali viene formulata una duplice proposta. In primo luogo, le relazioni bilaterali fra gli Stati dell'Unione europea si dovranno tenere nelle lingue dei Paesi in questione, piuttosto che in un idioma terzo. In secondo luogo, l'Ue dovrà diffondere l'idea di una lingua personale adottiva. Tale idioma

²⁵⁹ Decisione n. 2006/644/CE della Commissione del 20 settembre 2006 che istituisce il gruppo ad alto livello sul multilinguismo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:263:0012:0013:IT:PDF>.

²⁶⁰ Commissione europea (a cura di), *Un défi salubre: comment la multiplicité des langues pourrait consolider l'Europe*, Lussemburgo, 2007.

verrà parlato e scritto correntemente, imparato intensamente perché integrato in ogni corso scolastico e universitario, nonché nei *curricula* professionali. Accanto all'acquisizione della lingua, che, di fatto, dovrebbe diventare una sorta di seconda lingua madre, inoltre, si promuoverà la conoscenza della letteratura, della cultura, della società e della storia del Paese o dei Paesi dei futuri ed eventuali interlocutori. Tale idioma si differenzierà da quello di comunicazione precedentemente visto. Nel primo caso, infatti, per motivi lavorativi, è molto probabile che si prediliga l'inglese; in quest'ultima ipotesi, invece, la scelta è illimitata ed è compiuta solo sulla base dell'interesse personale e dello stimolo ad apprendere.

Nella sentenza Bidar del 15 marzo 2005 la Grande sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee si è chiesta fino a che punto potesse spingersi l'accoglienza dei cittadini stranieri. La *High Court of Justice (England and Wales)*, infatti, facendo leva sull'articolo 234 del Tce, aveva richiesto una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione da dare agli articoli 12 e 18 del trattato, domandandosi, in particolare, se uno studente francese avesse il diritto di ottenere una borsa di studio nel Regno Unito pur non risiedendo regolarmente in tale Stato. Le conclusioni dell'organo giurisdizionale supremo sono di notevole interesse giacché si ammette una simile possibilità. I finanziamenti concessi agli studenti per terminare la loro formazione accademica, invero, non costituiscono una spesa irragionevole per lo Stato che la compie. Tali sovvenzionamenti, però, dovrebbero essere elargiti solo nel caso in cui lo studente sia integrato nel tessuto sociale. L'inclusione sociale, a tal fine, viene stabilita sulla base dell'effettiva conoscenza della lingua, ma anche della cultura della società d'accoglienza.

Gli effetti del multilinguismo sul dialogo interculturale, dunque, non potranno che essere positivi. Innanzitutto, questo provocherà un arricchimento personale e permetterà di avere una visione del mondo più aperta agli altri perché se ne conoscerà la lingua e, in alcuni casi, anche la cultura e la tradizione. Inoltre, miglioreranno i rapporti bilaterali fra gli Stati comunitari, evitando in questo modo nuovi conflitti. Potranno, poi, migliorare le relazioni fra l'Ue e il resto del mondo perché nulla vieta di scegliere come lingua personale adottiva quella di un Paese terzo. La diversità culturale non costituirà un ostacolo per l'armonia della società. Al contrario, ciò spingerà verso il tanto agognato obiettivo dell'integrazione degli immigrati giacché,

in questo caso, la loro lingua adottiva dovrà essere quella del Paese di accoglienza. Infine, le relazioni binarie, da lingua a lingua, implicheranno una razionalizzazione nella gestione del multilinguismo in seno alle istituzioni comunitarie.

Pur avendo elencato i notevoli aspetti positivi non si possono tralasciare le problematiche implicazioni pratiche della proposta. Non si può sperare, infatti, di imporre autoritativamente e immediatamente l'utilizzo di una seconda lingua adottiva. Tale operazione non è e non può essere *top-down*, ma deve essere *bottom-up*, procedere dal basso, esser voluta dai cittadini. Tuttavia, l'apprendimento della seconda lingua adottiva, idioma che potrà essere rimesso in discussione nel corso della vita, verrà aiutato dalle nuove tecnologie, che permettono di abbattere i costi della formazione plurilinguistica, e da tutta una serie di progetti. Ad esempio, le città gemellate potrebbero formare classi in cui si insegna la lingua dell'altro Paese o effettuare soggiorni prolungati per far conoscere a fondo la cultura.

* * *

La prima conferenza ministeriale del “Consiglio istruzione” sul multilinguismo si è svolta il 15 febbraio 2008, con lo scopo di preparare il terreno per una politica a più ampio raggio. Il 22 maggio le conclusioni del Consiglio hanno invitato la Commissione a esporre, entro la fine dell'anno, proposte per un quadro strategico globale in materia²⁶¹. Su tale base, la Commissione ha presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni a settembre, reiterando l'importanza del multilinguismo sia dal punto di vista dell'arricchimento personale sia da quello dell'ambito lavorativo²⁶². La risoluzione del Consiglio del 21 novembre 2008, infine, ha sottolineato l'importanza del multilinguismo in quanto tema trasversale che abbraccia i settori sociale,

²⁶¹ Conclusioni del Consiglio sul multilinguismo del 22 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:140:0014:0015:IT:PDF>.

²⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune”, 18 settembre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0566:FIN:IT:PDF>.

culturale, economico ed educativo²⁶³. Il multilinguismo deve essere promosso per rafforzare la coesione sociale, il dialogo interculturale e l'integrazione europea; costituisce, inoltre, un'importante risorsa per incrementare la competitività economica dell'Ue, la mobilità e l'occupabilità dei cittadini comunitari.

F. Religione

Quello religioso è uno dei temi caldi dell'anno europeo del dialogo interculturale. Questo è tanto più vero quanto più si considera il particolare periodo storico in cui tale iniziativa si realizza. Sul finire del XX secolo, infatti, e ancor più in seguito ai clamorosi attentati terroristici di Al Qaeda nei primi anni di questo nuovo millennio, un sentimento di timore si è diffuso fra la popolazione non di fede islamica. Erroneamente si tende a considerare pericoloso il credo musulmano, senza sapere che in realtà quella che promuove il martirio non è che una visione fondamentalista dell'Islam.

La conoscenza della religione dell'altro permetterebbe di sfatare miti secolari e di ridurre notevolmente le distanze fra le persone di professioni religiose diverse. Il dialogo interreligioso, quindi, dovrebbe essere considerato una componente essenziale del più ampio dialogo interculturale²⁶⁴. Il dialogo interreligioso è fatto di contatti e interazioni costanti fra le confessioni; talvolta, persino reciproche fertilizzazioni sono possibili. Si differenzia dal dialogo civico fra persone appartenenti a fedi differenti e dalla semplice conoscenza religiosa²⁶⁵.

* * *

L'importanza del tema è stata evidenziata anche dal Consiglio d'Europa che, basandosi sull'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che

²⁶³ Risoluzione del Consiglio del 21 novembre 2008 relativa a una strategia europea per il multilinguismo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0001:0003:IT:PDF>.

²⁶⁴ Si veda: http://www.interculturaldialogue2008.eu/414.0.html?&L=9&redirect_url=my-startpage-evid.html.

²⁶⁵ AA. VV., *Gods in the City*, cit.

stabilisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e sull'articolo 14, che vieta discriminazioni fondate sulla confessione religiosa²⁶⁶, sottolinea gli effetti positivi del dialogo interreligioso, in grado di far nascere confronti costruttivi fra le diverse comunità religiose e dibattiti aperti e critici anche all'interno di una medesima collettività²⁶⁷.

1. “*New Horizons: Active Citizenship to Bridge Inter-religious Divides*”, 14 maggio 2008

Del dialogo interreligioso si è occupato il terzo dibattito, tenutosi a Bruxelles il 14 maggio 2008, dal titolo “*New Horizons: Active Citizenship to Bridge Inter-religious Divides*”²⁶⁸. La conferenza, ancora una volta, è stata organizzata dalla Direzione generale Educazione e cultura della Commissione europea in collaborazione con l'Epc (*European Policy Centre*). L'obiettivo che si intende raggiungere con il dialogo interreligioso è palesato già nel titolo del simposio: le differenze confessionali interne al continente europeo possono dar luogo a incomprensioni, ma queste ultime vengono superate con una cittadinanza attiva e una partecipazione politica costante.

L'Europa, infatti, è un continente caratterizzato dalla coesistenza al proprio interno di numerose confessioni. Quella cristiana è maggioritaria, ma il fenomeno migratorio ha inevitabilmente influenzato la diversificazione religiosa all'interno dell'Unione europea. Attualmente, quindi, buona parte della popolazione europea si professa induista, buddista, ebraica o musulmana. È possibile, inoltre, tracciare delle linee immaginarie che distinguono all'interno del Vecchio continente aree religiose diverse. Quella cattolica riunisce gli Stati meridionali (Spagna, Portogallo e Italia), l'Irlanda e la Polonia, che nel secolo scorso ha dato i natali a Papa Giovanni Paolo II, Pontefice che, nella ricerca incessante di un dialogo con tutti i popoli del pianeta, si è

²⁶⁶ Consiglio d'Europa, Convenzione europea, cit.

²⁶⁷ Consiglio d'Europa (a cura di), op. cit.

²⁶⁸ Per una presentazione più approfondita del dibattito si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/421.0.html?&L=9&suid=325&backPID=350&sdescription=&scategory=&ssstartdate=&senddate=&slanguages=&scountry=&scity=&organizer=&Month=&cHash=fda0805401>.

recato prima in una sinagoga e poi in una moschea, organizzando periodicamente incontri interreligiosi. La fascia protestante è quella del Regno Unito e della Danimarca. La Germania, invece, rientra in un'area che può essere definita "mista". Infine, gli Stati "secolari" sono tradizionalmente la Francia e i Paesi Bassi²⁶⁹.

Un dialogo interreligioso si rende, quindi, necessario. Dal 2001, poi, come precedentemente ricordato, gli sforzi per consolidarlo sono andati intensificandosi. Il dibattito, in particolare, evidenzia il ruolo svolto da diverse associazioni operanti nel settore e considera la partecipazione e la cittadinanza attiva *best practices* che dovrebbero essere perseguite.

Il Consiglio europeo di *leader* religiosi, fondato a Oslo nel 2002, raggruppa trenta esponenti delle principali religioni presenti in Europa e si riunisce periodicamente con l'obiettivo di promuovere una pacifica coesistenza fra le stesse e prevenire eventuali conflitti.

La Commissione Chiesa e società della Conferenza delle Chiese europee e la Commissione delle Chiese per i migranti, poi, costituiscono un'importante interfaccia fra le istituzioni comunitarie e la società civile. Se la prima si pone l'obiettivo di costruire dei vincoli fra le Chiese maggioritarie e quelle minoritarie nel continente europeo, di creare dei contatti fra uomini e donne, di istituire dei legami fra diverse generazioni e confessioni; la seconda, di fatto un'organizzazione sorella, si occupa dell'integrazione degli immigrati, cerca di promuovere i loro diritti e combatte la discriminazione e il razzismo. La Conferenza delle Chiese europee (Cec) è un'associazione fondata nel 1959 con uffici a Ginevra, Bruxelles e Strasburgo, che comprende circa centoventicinque Chiese ortodosse, protestanti, anglicane e antiche cattoliche di tutti i Paesi d'Europa e quaranta organizzazioni associate.

Inoltre, la Piattaforma europea per la cooperazione fra ebrei e musulmani, progetto lanciato nel novembre 2007 dinanzi al Parlamento europeo di Bruxelles, opera per fortificare le relazioni interetniche e interreligiose fra i due succitati gruppi. Con tale obiettivo e nell'ambito delle iniziative e delle manifestazioni promosse in occasione dell'anno europeo del dialogo interculturale, il Parlamento europeo ha ospitato ventuno giovani *leader* politici israeliani e palestinesi, che hanno gettato le

²⁶⁹ AA. VV., *Gods in the City*, cit.

fondamenta per costruire una fiducia futura fra le reciproche religioni e trovare uno spiraglio di pace nel conflitto annoso che sconvolge i loro Stati.

Infine, la Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa, fondata nel 1989 come logica conseguenza dello sviluppo dell'Islam nel Vecchio Continente, lavora per l'integrazione dei musulmani all'interno delle società europee. A tal fine, nel gennaio 2008, la Federazione ha stilato un documento, che si presenta come una specie di "carta d'identità" dell'Islam europeo. L'obiettivo proclamato è quello di combattere "i pregiudizi e l'immagine negativa che si frappongono tra l'Islam e l'Occidente" e, per farlo, gli estensori del testo hanno condannato il terrorismo, l'interpretazione violenta del *jihad* e riconosciuto l'eguaglianza tra uomo e donna. Hanno chiesto, in cambio di queste aperture, il "riconoscimento dei musulmani come comunità religiosa europea".

2. Il dialogo interreligioso

Il dibattito che ha preceduto la conclusione dei lavori della convenzione, incaricata di redigere il testo di quello che sarebbe dovuto diventare il nuovo trattato costituzionale dell'Unione europea, è stato in gran parte monopolizzato dalla questione dell'opportunità o meno di inserire all'interno del preambolo un richiamo alle "radici cristiane" dell'Europa. La scelta finale del riferimento "alle eredità culturali, religiose e umanistiche" è stata il portato della ferma opposizione di Stati tradizionalmente secolari. Come è noto, il trattato non è entrato in vigore; tuttavia, tale controversia e la soluzione cui si è giunti già preannunciavano l'attenzione rivolta alla pluralità religiosa in seno all'Ue²⁷⁰.

Il rispetto per la libertà religiosa, poi, è sancito ancora una volta dall'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'articolo 10, che al primo paragrafo stabilisce:

²⁷⁰ CAPELLI, *Confessioni religiose e integrazione europea tra pluralismo e multiculturalismo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 1, 2005, pp. 179-188. CHIRICO, *Libertà religiosa e identità culturale dell'Europa*, in *Il diritto della famiglia e delle persone*, fasc. 2, 2006, pp. 825-839.

“Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti”²⁷¹.

Il divieto di qualsiasi forma di discriminazione basata sulle credenze o sulla professione di fede, inoltre, è esplicitato nell’articolo 21 del succitato documento e nel nuovo articolo 13 introdotto dal Trattato di Amsterdam.

In occasione dell’anno europeo del dialogo interculturale, il Parlamento europeo ha accolto in seduta solenne il Gran Mufti di Siria Sheikh Ahmad Badr Al-den, che ha affermato l’esistenza di una sola civiltà e di molte culture, il Patriarca ecumenico di Costantinopoli Bartolomeo I e il Rabbino capo delle Congregazioni ebraiche unite del *Commonwealth* Jonathan Sacks. Inoltre, anche il *leader* spirituale indiano Satguru Baba Jardev Ji ha fatto visita all’istituzione rappresentativa dei popoli dell’Ue, in seduta plenaria a Strasburgo, dove ha incoraggiato l’idea di una “fratellanza universale”. Il concetto che riecheggia in tali discorsi è che tutte le persone, indipendentemente dalla loro cultura, religione, etnia o nazionalità, fanno parte della medesima “famiglia umana” e che “l’umanità condivide una civiltà”.

Il Parlamento europeo, quindi, ha ascoltato le testimonianze dei rappresentanti delle “religioni del Libro”, l’ebraismo, il cristianesimo e l’Islam, laddove, come ha ricordato il Presidente Hans-Gert Pöttering, ognuna di queste religioni “ha fornito il proprio contributo alla costruzione della società europea contemporanea, così come l’umanesimo e l’illuminismo”. D’altronde, da quando ha assunto la sua carica nel gennaio 2007, Pöttering non ha mai nascosto che le sue principali preoccupazioni siano legate alla pace in Medio Oriente e, appunto, al dialogo interculturale.

D’altronde anche l’attuale Pontefice, Benedetto XVI, in occasione della giornata del migrante e del rifugiato, celebrata lo scorso 15 gennaio, dopo aver sottolineato come San Paolo dovesse essere considerato il primo migrante della modernità, ha affermato che l’incontro fra culture diverse debba avvenire nel rispetto del dialogo, senza tentazione di conflitto e sopraffazione.

²⁷¹ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, cit.

G. Lavoro

Sempre più nel posto di lavoro si trovano a dover coesistere persone con un diverso *background* culturale. Questa diversità, lungi dall'indebolire l'impresa, la rafforza²⁷². Il documento *The Business Case for Diversity. Good Practices in the Workplace*²⁷³, pubblicato nel settembre 2005 dalla Commissione europea, infatti, ha dimostrato come una gestione razionale della diversità culturale nei posti di lavoro possa migliorare l'immagine e la reputazione di un'impresa, offrire alla stessa maggiori opportunità di marketing, permettere al datore di lavoro di attingere a un più ampio serbatoio di risorse umane; infine, incrementare la fidelizzazione del lavoratore.

Le imprese molto spesso adottano i cosiddetti "codici etici", "un insieme coerente di norme morali che regolano un'organizzazione, un'impresa o un'associazione", all'interno dei quali viene trattato il tema della diversità culturale, etnica, linguistica e religiosa dei lavoratori²⁷⁴. Si tratta di documenti ufficiali adottati da un'impresa contenenti l'enunciazione dei principi generali su cui essa si fonda, una dichiarazione di responsabilità verso tutti gli interlocutori con cui interagisce, gli *stakeholders* (che vanno dai privati cittadini all'amministrazione pubblica), e l'esplicitazione dei doveri deontologici, degli obblighi e dei divieti che devono essere da questa rispettati. A ciò si aggiunge l'indicazione di strutture di consulenza, di investigazione e di controllo sull'attuazione dei principi e delle norme previsti nello stesso codice.

L'istituzionalizzazione dell'etica migliora la percezione che le persone hanno dell'impresa, aumentando la loro fiducia nei suoi confronti, e costituisce una sua legittimazione sociale e morale. Il modello reputazionale sul quale si basa il codice etico, funzionando attraverso un duplice meccanismo sanzionatorio e premiale, offre un *surplus* motivazionale del perché le aziende decidano di adottarlo. In effetti, quanto più un'impresa gode di una buona reputazione, tanto più avrà spendibilità sul

²⁷² Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/412.0.html?&L=9>.

²⁷³ Commissione europea (a cura di), *The Business Case for Diversity. Good Practices in the Workplace*, settembre 2005, in http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/busicase_en.pdf.

²⁷⁴ SACCONI, *Economia, etica e organizzazione. Il contratto sociale dell'impresa*, Roma-Bari, 1997.

mercato e potrà migliorare la sua posizione economica. Quando, ad esempio, nel corso degli anni Novanta, l'azienda americana Nike è stata coinvolta in uno scandalo perché accusata di sfruttamento disumano della manodopera femminile e infantile nei Paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, l'impresa concorrente, la tedesca Adidas, ha visto crescere notevolmente le sue vendite.

1. “Couscous Culture: Is that What Intercultural Dialogue in the Workplace Is all About?”, 4 giugno 2008

Il quarto dibattito organizzato nella cornice dell'anno europeo del dialogo interculturale, “Couscous Culture: is that what Intercultural Dialogue in the Workplace is all About?”, si è tenuto il 4 giugno 2008 e si è occupato della gestione della diversità culturale nei posti di lavoro²⁷⁵. Tale conferenza è stata organizzata in collaborazione con la Rete europea contro il razzismo (Enar, *European Network Against Racism*), che rappresenta oltre seicento organizzazioni non governative attive nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'islamofobia, nonché nella promozione dell'eguaglianza di trattamento fra cittadini comunitari e non²⁷⁶.

È proprio nei posti di lavoro che si sviluppano dei rapporti interpersonali asimmetrici che devono essere amministrati con successo per evitare il verificarsi di situazioni di conflittualità improduttiva. Come lavoratori, infatti, gli individui si raffronteranno con gli altri sulla base delle relazioni di potere gerarchiche interne all'impresa. Come persone, invece, il confronto verterà sulle differenze culturali, etniche, religiose e linguistiche. Il rispetto per la diversità etnica e culturale dei lavoratori molto spesso è inserito nel concetto di responsabilità sociale d'impresa (Csr, *Corporate Social Responsibility*). L'adozione di un simile parametro, che è incoraggiata dalle istituzioni europee, tuttavia, non sempre è mossa da una vera volontà di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori ma, come si è accennato, da mere motivazioni economiche.

²⁷⁵ Per una visione più approfondita del dibattito si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/421.0.html?&L=9&suid=339&backPID=350&sdescription=&scategory=&sstartdate=&senddate=&slanguages=&scountry=&scity=&sorganizer=&Month=&cHash=ff81300c28>.

²⁷⁶ Si veda il sito: http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15278&la=1&langue=EN.

Il dibattito lascia in sospeso l'interrogativo se il dialogo interculturale debba essere considerato un semplice strumento delle politiche della diversità adottate da un'impresa o debba andare al di là delle stesse. Il dialogo interculturale nei posti di lavoro è una questione puramente simbolica, che implica *sic et simpliciter* l'inserimento di piatti tipici di particolari culture, come il couscous, nelle mense (da qui il titolo della conferenza), o richiede l'elaborazione di pratiche basate sull'effettivo rispetto e sulla libertà d'espressione della cultura altrui? È ormai divenuta imprescindibile l'introduzione nei menù aziendali di varianti specifiche per determinate religioni (ad esempio, piatti privi di carne di maiale per i musulmani), ma è altrettanto vero che questa non costituisce una condizione necessaria e sufficiente affinché si possa parlare di politica di dialogo interculturale all'interno di un'impresa. Ulteriori pratiche, infatti, devono essere realizzate: devono essere garantiti, ad esempio, giorni di riposo in occasione delle principali festività religiose o civili; non si devono, inoltre, in nessun modo compiere discriminazioni nella retribuzione, nella sicurezza sociale o negli orari di lavoro sulla base della differenza etnica, culturale o religiosa.

2. Progetti ed esempi concreti

Possono essere elencati, a titolo esemplificativo, diversi progetti e casi concreti che dimostrano come il dialogo interculturale nei posti di lavoro debba essere implementato attivamente e non semplicemente presentato come una mera possibilità teorica.

a. Leonardo da Vinci

Il programma Leonardo da Vinci è disciplinato dal capo III (articoli 24-27) della già citata decisione n. 1720/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente. Tale progetto si prefigge tre obiettivi fondamentali:

- migliorare le competenze dei giovani che seguono una formazione professionale iniziale, indipendentemente dal livello della stessa, in vista di un loro inserimento nel mondo del lavoro;
- potenziare la qualità della formazione professionale permanente;
- infine, promuovere l'innovazione, la competitività e lo spirito d'impresa.

Il programma Leonardo da Vinci, poi, ha finanziato il progetto *European Intercultural Workplace* (2004-2007), che ha studiato la situazione occupazionale nel settore pubblico, in quello privato e nell'ambito dell'istruzione di nove Paesi membri dell'Ue (Bulgaria, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito e Svezia) e della Norvegia (Stato facente parte dello Spazio economico europeo, insieme ai membri dell'Ue, al Liechtenstein e all'Islanda). Il progetto Eiw ha costituito un partenariato che si estende da nord a sud, che comprende gli Stati dell'Europa dell'est e quelli dell'ovest, i sei Paesi fondatori della Cee e quelli entrati nell'Ue nel corso del nuovo millennio. Mettendo insieme Stati con una lunga esperienza nell'immigrazione e nella gestione dell'interculturalità sul posto di lavoro e altri per i quali, invece, l'interculturalità è un fenomeno relativamente nuovo, il partenariato ha lo scopo di rafforzare uno scambio cooperativo di informazioni e di osservazioni su queste problematiche.

Come i programmi Socrates, anche il Leonardo da Vinci sostiene la mobilità intra-europea, favorendo il dialogo interculturale e la tutela della diversità sul posto di lavoro²⁷⁷. Recentemente, inoltre, il progetto Erasmus, nato, come si è visto, nel lontano 1987 con l'obiettivo di facilitare la mobilità degli studenti universitari, è stato ampliato. Attualmente, quindi, interessa anche coloro che si affacciano per la prima volta nel mondo del lavoro e giovani funzionari nazionali che si occupano di questioni europee. Nel primo caso l'Erasmus Students' Placement, nato nell'anno accademico 2007/2008 e mosso dalle medesime motivazioni che hanno portato allo sviluppo del Leonardo da Vinci, permette di svolgere un tirocinio all'estero ai laureandi delle università europee. Nell'ambito del già ricordato *Lifelong Learning Programme* viene garantita la possibilità di acquisire competenze specifiche e una migliore comprensione della cultura socio-economica del Paese ospitante. Il secondo progetto, Erasmus for Officials, lanciato dalla Commissione europea nel mese di

²⁷⁷ Commissione europea (a cura di), *Leonardo da Vinci: Dialogo interculturale*, Lussemburgo, 2004.

dicembre 2008, invece, permette lo scambio di informazioni e di prassi sul modo in cui vengono gestite le questioni relative ai rapporti fra le autorità nazionali e l'Ue.

* * *

All'interno dell'Ue, d'altronde, la mobilità trans-nazionale è favorita anche dalla direttiva n. 2005/36 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali²⁷⁸. La prima fase, disciplinata dall'articolo 13 della direttiva, è quella del mutuo riconoscimento. Laddove questo non sia possibile, tuttavia, entrano in gioco delle tecniche di compensazione, previste dall'articolo 14. In linea generale lo Stato lascerà al richiedente il riconoscimento la scelta tra un tirocinio di adattamento e un esame attitudinale, prevedendo, però, delle agevolazioni nel caso in cui le conoscenze acquisite dallo stesso nel corso della sua esperienza professionale passata in un altro Stato membro siano adeguate a colmare la differenza sostanziale di preparazione.

b. Eni

L'Eni (Ente nazionale idrocarburi) è un'azienda creata dallo Stato italiano come ente pubblico nel lontano 1953 sotto la presidenza di Enrico Mattei. Oggi, dopo la privatizzazione che nel corso degli anni '90 l'ha trasformata in una società per azioni, si presenta come un'impresa integrata nel settore dell'energia, impegnata a crescere nell'attività di ricerca, produzione, trasporto, trasformazione e commercializzazione di petrolio e gas naturale. È dislocata in oltre settanta Paesi con circa settantaseimila dipendenti. In seguito alla recente internazionalizzazione, intervenuta soprattutto all'alba del nuovo millennio, la percentuale di personale di nazionalità non italiana è cresciuta esponenzialmente, raggiungendo quota 45%. L'interculturalità sul posto di lavoro è un tema relativamente nuovo nel panorama italiano e, in quanto tale, ha suscitato tutta una serie di problemi.

²⁷⁸ Direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:IT:PDF>.

Al fine di risolvere tali difficoltà, l'Eni ha promosso dei programmi innovativi il cui scopo era quello di sostenere la comunicazione interculturale e l'integrazione all'interno e all'esterno della compagnia, di capire e accettare le differenti culture, di rafforzare le competenze dei dipendenti a lavorare in un ambiente multiculturale. Il progetto pilota è stato lanciato nel novembre 2003 e completato nel luglio dell'anno successivo. Ha interessato centoquaranta persone provenienti da undici Stati europei (Austria, Belgio, Lussemburgo, Germania, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Romania, Slovenia, Svizzera e Ungheria), molto diversi tra loro per cultura e condizioni organizzative.

c. Randstad

Randstad è un'impresa olandese fondata nel 1960 che si occupa di ricerca, selezione e formazione di risorse umane. Le sue filiali sono presenti in diciannove Paesi; la maggior parte si trova in Europa, ma anche in Asia e in America del nord. Decisivo è l'impegno etico della compagnia. Con lo *slogan* "Good to know you", infatti, si vogliono riassumere i valori fondamentali della stessa:

- conoscere i lavoratori,
- creare fiducia,
- fornire servizi di qualità.

Randstad Belgio, in particolare, è stata la prima azienda ad aver ricevuto l'accreditamento Sa 8000 (laddove Sa sta per *Social Accountability*), uno standard internazionale basato sulle regole decise dall'Organizzazione mondiale del lavoro che certifica il rispetto dei diritti umani, la tutela contro lo sfruttamento minorile, le garanzie di sicurezza e salubrità del posto di lavoro e l'assenza di comportamenti discriminatori.

Consapevole della sempre maggiore importanza che la diversità riveste nel mondo del lavoro, inoltre, agli inizi del 2005, Randstad Belgio ha istituito un dipartimento specializzato (*Randstad Diversity*), che si occupa di garantire a tutti eguali opportunità e di tutelare le differenze linguistiche, culturali, etniche e religiose in quanto generatrici di arricchimento reciproco.

H. Giovani

L'ottavo e ultimo tema approfondito nel corso dell'anno europeo del dialogo interculturale è quello relativo ai giovani. Nei loro confronti le istituzioni europee hanno sviluppato un'attenzione particolare giacché sono consapevoli che, in un momento in cui questi stanno ancora elaborando una loro visione del mondo e stanno acquisendo capacità e competenze per il loro futuro, le relazioni e l'interazione con culture diverse stimoleranno la loro curiosità e il desiderio di entrare in contatto con i loro pari in tutto il mondo. Il dialogo interculturale produce, inoltre, nuove idee e favorisce una maggiore conoscenza della società, consente loro di scoprire la ricchezza della diversità culturale per il proprio sviluppo e quello della collettività²⁷⁹. Fra gli obiettivi specifici dell'anno europeo, d'altronde, l'articolo 2 della decisione n. 1983/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio individua la sensibilizzazione di quanti vivono nell'Ue, e i giovani in particolare, all'importanza di partecipare al dialogo interculturale nella vita quotidiana.

L'attenzione rivolta ai giovani, tuttavia, non costituisce una novità per le istituzioni; già da tempo, infatti, il tema era inserito nell'agenda comunitaria. Nell'ormai lontano 1988 la Comunità economica europea aveva varato il programma "Gioventù per l'Europa", teso a favorire gli scambi tra i giovani di Paesi diversi. Nel periodo tra il 1989 e il 1991 sono stati circa ottantamila i giovani tra i quindici e i venticinque anni che vi hanno preso parte. Nel luglio 1991, ai sensi dell'articolo 149²⁸⁰ del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, è stata approvata la

²⁷⁹ Si veda: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/471.0.html?&L=9>.

²⁸⁰ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, cit.

Articolo 149: "1. La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. 2. L'azione della Comunità è intesa: a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri, a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio, a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento, a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri, a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative, a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza. 3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione, in particolare con il Consiglio d'Europa. 4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta: deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa

seconda fase del programma, mentre nel marzo 1995 è stata varata la terza. Nel 1996, poi, la Commissione europea è andata ben oltre gli scambi, proponendo un programma d'azione comunitario sul servizio volontario europeo per i giovani. Il programma ha preso definitivamente corpo nel 1998, consentendo agli stessi di partecipare come volontari ad attività sociali, culturali e ambientali a beneficio della comunità locale. Con la decisione n. 1031/2000 del 13 aprile 2000 il Consiglio e il Parlamento europeo, poi, hanno approvato il programma “Gioventù” per il periodo 2000-2006, che ha riunito al proprio interno i due programmi precedentemente citati.

Infine, la decisione n. 1719/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 ha istituito il programma “Gioventù in azione” per il periodo che va dal primo gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 (articolo 1 della decisione)²⁸¹. Uno dei principali obiettivi del programma, secondo quanto stabilito dall'articolo 2 della stessa, è quello di favorire la comprensione reciproca fra giovani di Paesi diversi. L'articolo 3, invece, individua fra gli obiettivi specifici lo sviluppo dell'apprendimento interculturale da parte dei giovani. L'articolo 4, infine, elenca le azioni attraverso le quali si raggiungeranno gli obiettivi del programma. Tra le altre meritano una menzione “Gioventù per l'Europa”, il servizio di volontariato europeo (Sve) e “Gioventù nel mondo”. Inoltre, viene rafforzato il programma per la promozione delle organizzazioni non governative attive nel settore della gioventù (2004-2006), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la decisione n. 790/2004 del 21 aprile 2004.

Anche l'attività della Commissione europea in materia è stata prolifica. Il Libro bianco “Un nuovo impulso per la gioventù europea”, elaborato nel 2001, stabiliva:

“L'Unione deve essere costruita con gli europei”²⁸².

consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, raccomandazioni”.

²⁸¹ Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce il programma “Gioventù in azione” per il periodo 2007/2013, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0030:0044:IT:PDF>.

²⁸² Commissione europea, “Libro bianco. Un nuovo impulso per la gioventù europea”, 21 novembre 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0681:FIN:IT:PDF>.

Investire sulla gioventù è considerato un investimento sulla società di oggi e del domani. È in questa chiave che deve essere letto anche l'obiettivo stabilito a Lisbona di voler fare dell'Ue la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza. Nel documento, poi, la Commissione ha sottolineato l'importanza della partecipazione dei giovani a più livelli, da quello locale a quello internazionale, alla vita pubblica. I giovani, inoltre, dovrebbero acquisire autonomia. Un ruolo chiave, dunque, assumono le politiche relative all'occupazione e alla protezione sociale, ma anche quelle dei trasporti e degli alloggi.

Una comunicazione del 9 marzo 2003²⁸³ reitera l'importanza della partecipazione dei giovani alla costruzione della cittadinanza europea. Il programma "Gioventù" viene indicato come uno dei progetti principali in grado di realizzare gli obiettivi delineati nella comunicazione.

Infine, si occupa dell'argomento anche la comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, "Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società"²⁸⁴. Nel documento si legge che la partecipazione dei giovani alle istituzioni democratiche e a un dialogo permanente con i responsabili politici è cruciale per il buon funzionamento delle democrazie e la sostenibilità delle politiche che si ripercuotono sulle loro vite.

* * *

Anche l'iniziativa *Alliance of Civilizations* ha dedicato un'attenzione particolare ai giovani. Vengono esaltati i programmi che permettono la mobilità intra- ed extra-europea, consentendo agli stessi di entrare in contatto con culture diverse rispetto alla propria, talvolta diametralmente opposte, e di comprendere i vantaggi legati alla diversità culturale. L'importanza del ruolo dei giovani nella società, però, non è connessa solo alla loro mobilità. Essi sono, infatti, dei veri e propri attori

²⁸³ Comunicazione della Commissione, "Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica", 9 marzo 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0154:FIN:IT:PDF>.

²⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società", 5 settembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0498:FIN:IT:PDF>.

cruciali. La loro partecipazione politica e la cittadinanza attiva deve essere incoraggiata giacché si fanno promotori di idee originali e innovative e forniscono l'energia necessaria per provvedere ai cambiamenti essenziali della società²⁸⁵.

Pure il Consiglio d'Europa, infine, considera i giovani e le loro organizzazioni, sportive, culturali e ricreative, dei pilastri del dialogo interculturale e della coesione sociale²⁸⁶.

²⁸⁵ *Alliance of Civilizations*, op. cit.

²⁸⁶ Consiglio d'Europa (a cura di), op. cit.

III. Le due dimensioni del dialogo interculturale

Il dialogo interculturale si sviluppa lungo due direzioni. La dimensione interna dello stesso consente ai popoli dell'Unione europea di entrare in contatto tra loro e di conoscersi reciprocamente. Permette alle culture europee di permearsi e influenzarsi mutualmente. Fa venir meno, infine, i pregiudizi, dettati dall'ignoranza, dei cittadini comunitari nei confronti delle altre nazionalità e distrugge gli stereotipi la cui principale caratteristica è quella di allontanarsi dalla realtà dei fatti. Di converso, la dimensione estrinseca del dialogo interculturale cerca di avvicinare l'Unione europea a soggetti esterni alla stessa. Conduce a una relazione dialettica fra questi attori, attraverso la quale si abbattono le remore che fanno concepire gli altri come estranei e differenti. Si giunge alla piena conoscenza della cultura altrui e, conseguentemente, al completo rispetto della stessa.

A. La dimensione interna

Girando per le strade di Bruxelles non è difficile trovare cartoline o poster che ironicamente descrivono come il perfetto cittadino comunitario dovrebbe essere. Si mettono in evidenza i tratti salienti di ogni nazionalità, trasformati in veri e propri stereotipi con il passare degli anni. Si evince, così, che gli spagnoli sono orgogliosi, gli inglesi sostenuti e compassati, i tedeschi rigidi e disciplinati, i francesi arroganti e nazionalisti. Non sono che idee preconcepite, spesso sinonimo di ignoranza o diffidenza nei confronti della cultura altrui, che, anziché esaurirsi nel tempo, continuano a trasmettersi di generazione in generazione e, inoltre, la loro diffusione è cresciuta notevolmente in seguito ai costanti allargamenti dell'Ue e agli aloni di "mistero" che circondavano immancabilmente i nuovi Stati membri.

A partire dal primo gennaio 2009, come è noto, la Presidenza di turno dell'Ue è stata assunta dalla Repubblica ceca. Come è tradizione, tale Stato ha esposto un'opera d'arte nell'atrio dell'edificio del Consiglio, il Justus Lipsius, a Bruxelles. La differenza rispetto alle precedenti opere, però, è che questa, chiamata "Entropa", mette a nudo gli stereotipi attraverso i quali si concepiscono le diverse nazionalità in

seno all'Ue e, così facendo, abbatte le barriere fra gli Stati e le persone. Ventisette artisti, uno per ogni Stato membro, hanno rappresentato graficamente come il loro Paese è visto in Europa e dai suoi stessi cittadini. Il Belgio, così, è diventato una confezione regalo di praline al cioccolato, l'Estonia una falce e un martello, la Germania il Paese dell'industria automobilistica e delle autostrade gratuite, l'Italia è un grande campo di calcio, il Lussemburgo si mette in vendita, la Svezia è un pacco Ikea e, infine, il Regno Unito non c'è, segno del suo evidente "euroscetticismo".

Lo scopo del dialogo interculturale, dunque, è anche quello di abolire simili *cliché*. Il contatto costante con altre culture, infatti, permette di approfondire la conoscenza di quelle che fino ad allora venivano considerate infalsificabili verità e mostrare in tutta la loro evidenza il loro carattere di luoghi comuni. Questo risultato può essere raggiunto grazie alla mobilità trans-europea, in particolare dei giovani, e all'organizzazione di eventi in grado di esportare la propria cultura oltre gli ormai ristretti confini nazionali.

In primo luogo, come si è visto in precedenza, è grazie ai programmi Socrates o Leonardo da Vinci che milioni di cittadini comunitari hanno, ogni anno, l'opportunità di spostarsi in un altro Paese membro dell'Ue per portare a compimento il proprio *curriculum studiorum* ovvero per rifinire la loro formazione professionale. Tali programmi non incoraggiano solamente l'apprendimento e la comprensione della cultura dello Stato ospitante, ma anche un senso di comunità tra i partecipanti agli stessi, provenienti dai più svariati Paesi dell'Ue.

In secondo luogo, le autorità nazionali e, soprattutto, quelle locali svolgono un ruolo fondamentale nell'organizzazione di fiere di prodotti nazionali, mostre, spettacoli di artisti oltre i confini del proprio Stato. Questi avvenimenti, in effetti, permettono la diffusione della cultura in Europa. Inoltre, e sempre a tal fine, le città gemellate dovrebbero intensificare i loro scambi e incrementare lo studio delle rispettive lingue negli istituti di formazione primaria e secondaria.

In questo modo, un cittadino maltese avrà la possibilità di conoscere in prima persona le tradizioni, gli usi e i costumi di un finlandese e, al tempo stesso, un irlandese potrà entrare direttamente in contatto con un rumeno. Lungo l'asse sud-nord del continente europeo, così come lungo quello est-ovest, si avranno interazioni in passato neanche lontanamente immaginabili ed è grazie a questi contatti interculturali

che si comincerà a sviluppare un pieno senso di appartenenza all'Unione europea. Le frontiere nazionali non divideranno più i cittadini comunitari. È in questa ottica che deve essere letto l'obiettivo prefissatosi dall'Ue in materia di multilinguismo (lingua materna più due), laddove in passato quello relativo alla competenza linguistica era il principale ostacolo che impediva una completa conoscenza altrui. Non esisteranno più italiani, danesi, ciprioti o bulgari, giacché una cittadinanza comunitaria inizierà a prendere vita con una tale forza attrattiva che inevitabilmente condurrà all'affermarsi di un comune sentimento che farà da collante nei confronti di tutti i cittadini comunitari.

B. La dimensione esterna

Il dialogo interculturale, tuttavia, è anche e soprattutto dotato di una dimensione esterna. Questa interazione è particolarmente utile dal momento che limiterà gli eventuali conflitti che potrebbero scoppiare fra culture divergenti. Permette, infatti, di far conoscere ai cittadini comunitari le culture, le religioni, le etnie e le lingue di altri Stati non membri dell'Ue e, al contempo, ai cittadini di questi ultimi di entrare in contatto con l'Ue stessa, la "più bella invenzione del XX secolo" secondo Nicolas Sarkozy. Il Presidente della Repubblica francese, invero, il 16 dicembre 2008, ha pronunciato il suo ultimo discorso da Presidente di turno dell'Ue dinanzi al Parlamento europeo in seduta plenaria a Strasburgo e ha affermato che:

“Quando si ha la fortuna durante sei mesi di conoscere e di dover trovare soluzioni ai problemi di ventisette Paesi, si acquista tolleranza, si allargano gli orizzonti, e allora si comprende che l'Europa è senza dubbio la più bella invenzione del XX secolo e che dell'Europa si ha sempre più bisogno. Ho cercato di trasformare l'Europa, ma l'Europa mi ha cambiato”²⁸⁷.

²⁸⁷ *“Lorsqu'on a la chance pendant six mois de connaître et d'avoir à trancher des problèmes de vingt-sept Pays, on gagne en tolérance, on gagne en ouverture d'esprit et on comprend que l'Europe c'est sans doute la plus belle idée qu'a été inventée au XXème siècle et que cette Europe on en a plus que jamais besoin. J'ai essayé de bouger l'Europe, mais l'Europe m'a changé”.*

La dimensione esterna del dialogo interculturale è particolarmente evidente nel caso dell'utilizzo dello stesso come strumento di integrazione degli immigrati, ma lo è ancor di più quando si considerano i rapporti dell'Unione europea con altri Stati e regioni, magari vicini geograficamente eppure lontani culturalmente. L'esempio che generalmente si porta in tale ambito è quello del dialogo euro-mediterraneo, ma anche altre ipotesi concrete possono essere citate.

I casi in cui accordi di partenariato dell'Unione europea contengono espliciti riferimenti al dialogo interculturale, tuttavia, sono rari. Ad esempio, l'articolo 27 dell'Accordo di Cotonou con i Paesi Acp recita:

“La cooperazione nell'ambito della cultura dovrà puntare a: (a) integrare la dimensione culturale a tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo; (b) riconoscere, conservare e promuovere i valori e le identità culturali per permettere il dialogo interculturale [...]”.

Nella Dichiarazione di Vienna del maggio 2006, inoltre, firmata in occasione del quarto vertice fra l'Ue, l'America latina e i Caraibi, si ritrova un più recente richiamo al dialogo interculturale:

“La cooperazione culturale è essenziale per promuovere il dialogo interculturale e la reciproca comprensione”²⁸⁸.

1. Il partenariato Ue/Africa

Tradizionalmente, il continente africano ha interagito con l'Unione europea grazie agli accordi stipulati da due distinti gruppi regionali: i Paesi Acp e quelli affacciati sulla sponda meridionale del Mediterraneo. All'inizio del nuovo millennio, però, l'Ue ha avviato un nuovo partenariato strategico con l'intero continente. Il primo Vertice si è svolto a Il Cairo nell'aprile 2000 e ha individuato sei grandi settori globali di intervento dell'Unione europea in Africa. In particolare, l'Ue dovrà

²⁸⁸ MASCIA, op. cit., pp. 51-83, in MASCIA (a cura di), op. cit.

garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, prevenire i conflitti armati e consolidare la pace, integrare l’Africa nell’economia mondiale.

Nel luglio 2003, poi, il dialogo Ue/Africa è stato oggetto di una comunicazione della Commissione, che ha esaminato i risultati fino allora ottenuti e ha esplorato le varie vie da percorrere per rinsaldare i legami istituzionali e fornire nuovo slancio al partenariato, dopo che si era arenato in seguito al rinvio del secondo Vertice che doveva tenersi a Lisbona nel mese di aprile²⁸⁹. Anche sulla base di tale comunicazione, e per aiutare l’Africa a raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio fissati dalle Nazioni Unite, nonché per far fronte ai cambiamenti intervenuti nel continente africano fra il 2001 e il 2002, con la creazione dell’Unione africana (Ua) e il lancio del nuovo partenariato per lo sviluppo dell’Africa (Nepad), nell’ottobre 2005 è stato adottato un nuovo piano strategico per il Continente Nero.

Tale piano, poi, è stato rinnovato nel dicembre 2007 in occasione della convocazione del più volte rimandato Vertice di Lisbona ed è stato oggetto di una seconda comunicazione della Commissione in materia, datata ottobre 2008²⁹⁰. In tale documento si anticipa la creazione, nel 2009, di una piattaforma comune sui diritti umani e la *governance* democratica. In tema di immigrazione, inoltre, l’Ue si impegna a lottare contro i flussi clandestini, la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Infine, l’instaurazione di un dialogo strutturato con la diaspora africana è una priorità sia dell’Ue sia dell’Ua, che addirittura la considera la sua “sesta regione”.

In occasione dell’anno europeo del dialogo interculturale, poi, dall’8 al 12 settembre 2008, al Parlamento europeo si è tenuta la settimana dell’Africa. Artisti e musicisti africani hanno allietato l’evento e fatto conoscere la cultura tradizionale del Continente Nero. Nel corso della settimana, però, si è anche focalizzata l’attenzione su temi chiave per lo sviluppo africano, come l’immigrazione, il prezzo degli alimenti, i diritti dell’uomo e l’eguaglianza di genere. In particolare, in materia di eguaglianza di genere è intervenuta l’ambasciatrice della Liberia a Bruxelles,

²⁸⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, “Il dialogo Ue/Africa”, 23 giugno 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0316:FIN:IT:PDF>.

²⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Un anno dopo Lisbona: il partenariato Africa/Ue in azione”, 17 ottobre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0617:FIN:IT:PDF>.

Youngor Sevelee Telewoda, che ha tracciato l'evoluzione della situazione femminile nel suo Paese. Sebbene, a causa dei matrimoni forzati, delle gravidanze premature e dei lavori di casa cui sono costrette, il tasso di alfabetizzazione e scolarizzazione delle donne sia ancora molto basso (appena il 41,6% delle stesse è in grado di leggere e scrivere contro il 73,3% degli uomini), si assiste progressivamente a una loro emancipazione. Prova di tale fatto è il sempre maggior numero di donne presenti in politica o alle quali vengono affidati incarichi statali (l'attuale Presidente, ad esempio, è Ellen Johnson Sirleaf, prima donna a essere eletta capo di Stato in Africa).

2. Il partenariato Ue/America latina

Il primo Vertice dei Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Ue, dell'America latina e dei Caraibi si è tenuto a Rio de Janeiro il 28 e 29 giugno 1999, con l'obiettivo di creare un partenariato strategico in ambito culturale, sociale, economico e politico fra le due regioni del globo. Le priorità della cooperazione, poi, sono state precisate nei successivi Summit, organizzati a scadenza regolare dapprima a Madrid nel 2002, successivamente a Guadalajara nel 2004, ancora a Vienna nel 2006 e, da ultimo, a Lima nel 2008. Particolare importanza è stata attribuita alla necessità di rispettare i diritti umani fondamentali e di incoraggiare attivamente il regionalismo.

L'Unione europea, infatti, sottolineando i punti di forza del suo modello ormai cinquantennale, intende supportare il processo di integrazione regionale degli Stati dell'America centrale, di quelli facenti parte della Comunità andina e del Mercosur. Al contempo, tuttavia, stipula anche degli accordi di cooperazione e partenariato con singoli Paesi sulla base delle particolari esigenze degli stessi²⁹¹.

²⁹¹ BALLESTEROS, PIÑON ANTILLON, *Il dialogo interculturale nei rapporti tra Unione europea e America latina*, pp. 85-98, in MASCIA (a cura di), op. cit.

QUINTO CAPITOLO

UN ESEMPIO RIUSCITO, IL DIALOGO EURO-MEDITERRANEO

“O Umanità! Noi ti creammo da una sola (coppia) di maschio e femmina, e vi raggrupparammo in nazioni e tribù, perché vi conoscestes l’un l’altro (non perché vi odiaste)”.

Corano, Sura 49:13

“La Méditerranée est au coeur de toutes les grandes problématiques de ce début de siècle. Développement, migrations, paix, dialogue des civilisations, accès à l’eau et à l’énergie, environnement, changement climatique : c’est au sud de l’Europe que notre avenir se joue”.

Bernard Kouchner, Ministro francese degli Affari esteri ed europei

I. Ue/Islam: dal “*clash of civilizations*” al partenariato euro-mediterraneo

Nel precedente capitolo sono stati presentati due esempi riusciti di dialogo interculturale fra l'Unione europea e soggetti a questa esterni, gli Stati africani e quelli del sub-continente latino-americano. Il principale successo della dimensione esterna del dialogo interculturale, tuttavia, è rinvenibile nel partenariato euro-mediterraneo, che lega i Paesi dell'Unione europea, prevalentemente cristiani, a quelli terzi costieri del mar Mediterraneo, in maggioranza islamici. Il dialogo interreligioso, dunque, assume, in tale circostanza, un'importanza decisiva.

A. *L'elemento religioso in seno all'Ue*

Come si è ricordato, il cristianesimo è la religione più diffusa in Europa. Il cattolicesimo è predominante nei Paesi meridionali del Vecchio Continente, come l'Italia (90%), la Spagna (94%), il Portogallo (84,5%) e Malta (98%), ma anche in Polonia (89,8%), Lussemburgo (88%), Irlanda (87,4%), Lituania (79%), Belgio (75%), Austria (73,6%), Repubblica slovacca (68,9%), Slovenia (57,8%) e Ungheria (51,9%). Il protestantesimo, invece, è maggioritario in Danimarca (95%), Svezia (87%), Finlandia (82,5%) e nel Regno Unito (71,6%). La Chiesa ortodossa, infine, è preponderante negli Stati dell'Europa orientale, come la Grecia (98%), la Romania (86,8%), la Bulgaria (82,6%) e Cipro (78%)²⁹².

È proprio tale prevalenza del cristianesimo che ha giustificato il già accennato dibattito sulle radici cristiane dell'Europa, avutosi alla vigilia dell'approvazione del testo definitivo di quello che sarebbe dovuto diventare il nuovo trattato costituzionale dell'Ue. Come è noto, il documento non è entrato in vigore ma nel preambolo si era optato per un accenno più generico alle fonti religiose e umanistiche della storia del continente europeo. A una simile soluzione si era giunti a causa dell'opposizione di

²⁹² Si veda il sito: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

In taluni Paesi non si assiste alla preponderanza di una religione sulle altre. È questo il caso dell'Estonia, della Repubblica ceca e della Lettonia, ma anche della Germania, laddove se il 34% della popolazione si dichiara cattolico, è altrettanto vero che una uguale percentuale si professa protestante.

Stati tradizionalmente laici, come la Francia e i Paesi Bassi. La contrarietà alle radici cristiane dell'Europa, tuttavia, era stata palesata anche da molti Paesi a maggioranza cristiana.

Da un lato, infatti, in Europa, e in particolar modo in quella occidentale, si assiste a un progressivo declino della religiosità e a una contrazione ragguardevole del numero di praticanti. Entrambi questi fenomeni hanno spinto Dogan Mattei a profetizzare l'imminente avvento di una "*Post-Christian Europe*"²⁹³. Dall'altro, poi, i flussi migratori hanno introdotto nuove religioni, contribuendo a diversificare il panorama confessionale comunitario. Attualmente, in effetti, ampie fasce della popolazione europea si professano di religione induista, buddista, sikh, ebraica e, soprattutto, islamica. La proliferazione delle esperienze religiose nelle società occidentali ha spinto Habermas, come si è già sottolineato, a parlare di "nuovo politeismo".

L'Islam, di fatto, è divenuto la seconda religione in Europa. Questo è particolarmente evidente se si considera che dal primo gennaio 2007 la Bulgaria, in cui oltre il 10% della popolazione si dichiara di fede musulmana, è entrata a far parte dell'Ue e, soprattutto, che da tempo si discute l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia, Stato che si professa laico ma in cui la quasi totalità della popolazione è islamica. L'allargamento nel lungo periodo ai Balcani occidentali (con la Bosnia-Erzegovina prevalentemente musulmana), infine, combinato con la presenza di immigrati di origine turca, maghrebina o mediorientale in Germania, Austria, Francia e Regno Unito in particolare, concorre a diversificare la presenza islamica in Europa e ad accogliere un Islam "storicamente" europeo.

D'altronde, l'Islam è sempre stato un attore, e non necessariamente secondario, della storia europea. Con esso, infatti, gli Stati del Vecchio Continente sono entrati periodicamente in conflitto. Paradigmatica, a tal proposito, è stata la *Reconquista* spagnola dei regni moreschi musulmani di Al Andalus, terminata sul finire del XV secolo. Fra '700 e '800, poi, i territori dell'Impero ottomano sono stati invasi dalle potenze europee, che, forti delle loro istituzioni economiche, politiche e militari più moderne, dinamiche e tecnologiche, sono riuscite a imprimere il loro marchio sullo

²⁹³ DOGAN, *Religious Beliefs in Europe: Factors of Accelerated Decline*, in *Research in the Social Scientific Study of Religion*, vol. 14, 2003, pp. 160-188.

sviluppo futuro della zona. Se in questa prima fase, caratterizzata dall'acquisizione spontanea del modello europeo da parte ottomana, l'Occidente è stato visto come un modello da imitare, alla caduta dell'impero turco e nell'epoca del colonialismo si è aperto il periodo dell'imposizione del sistema occidentale e il termine Occidente è divenuto sinonimo di oppressione²⁹⁴.

L'Islam, però, ha anche intessuto una fitta trama di contatti, soprattutto nell'ambito filosofico e culturale, e ha mantenuto un dialogo continuato con i Paesi europei²⁹⁵. Basti ricordare la corte di Palermo e l'opera di Federico II, la scuola medica di Salerno o l'apporto culturale della Spagna mussulmana. L'opera dei traduttori della scuola di Toledo (XII secolo), infatti, ha permesso all'Occidente la lettura di testi ancora sconosciuti perché scritti in greco, arabo o ebraico, anziché in latino. L'apporto dell'Università di Cordoba, poi, sia in ambito filosofico sia scientifico (matematica, medicina, fisica, astronomia e alchimia), è stato fondamentale per la nascita della cultura europea e per il successivo sviluppo delle scienze applicate.

Tuttavia, l'idea della trasformazione, alla fine del secolo in corso, del continente europeo in un territorio a maggioranza islamica suscita timore e inquietudine. Tale irrazionale paura è causata dall'ignoranza e dalla convinzione che la religione islamica collimi in tutto e per tutto con la visione estremista della stessa che ne danno i gruppi fondamentalisti. Tali gruppi sono i responsabili degli attacchi nel Regno Unito e a Madrid, sono coloro che hanno scatenato le proteste contro le vignette su Maometto e che hanno esaltato l'uccisione di Theo Van Gogh, tutti episodi già descritti e biasimati²⁹⁶.

È per questo motivo che il dialogo interculturale è uno strumento necessario nel mondo attuale. Permette, infatti, come più volte reiterato, di conoscere l'altro e la sua visione del mondo, religiosa, tradizionale e filosofica. La conoscenza abatterà i pregiudizi infondati sui quali si basa la società odierna e ciò condurrà all'instaurazione di relazioni armoniose e pacifiche fra le religioni e fra i diversi

²⁹⁴ NOUR EDDINE AFFAYA, *La comunicación intercultural entre lo real y lo virtual*, in *Dinámicas identitarias*, 1998, pp. 217-242.

²⁹⁵ CHIRICO, op. cit., pp. 825-839.

²⁹⁶ CAPELLI, op. cit., pp. 179-188

gruppi etnici esistenti²⁹⁷. Su tali fondamenta l'ex Commissario Franco Frattini, in occasione dell'invio da parte della Commissione di un questionario di diciotto domande su come gli Stati membri affrontano la delicata questione dell'educazione religiosa, ha lanciato l'idea di un "Islam europeo", una branca della religione musulmana, cioè, che sia maggiormente aperta agli stimoli esterni e recettiva ai valori fondamentali dell'Unione europea.

B. La paura dell'Islam

La paura della religione islamica ha iniziato a diffondersi ben prima degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, attentati che hanno portato la "rete del terrore" Al Qaeda alla ribalta e il fondamentalismo islamico sotto i riflettori dei media e dell'opinione pubblica del mondo intero. Già nel corso degli anni '90 del XX secolo, infatti, sono state elaborate tesi che hanno sottolineato la pericolosità dell'area mediterranea e mediorientale e il potenziale conflittuale insito nella religione musulmana diffusa nella suddetta zona.

1. La teoria di Samuel Huntington

Al principio degli anni '90 la già segnalata teoria del politologo americano Samuel Huntington, pubblicata nel 1993 nel saggio "*The Clash of Civilizations?*" apparso su *Foreign Affairs* e poi ripresa tre anni dopo nel libro "Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta", ha puntato l'attenzione sull'Islam e sul pericolo, appunto, di un imminente "scontro di civiltà".

Per Huntington, in effetti, i conflitti nell'arena internazionale non sarebbero venuti meno, ma, al contrario, si sarebbero intensificati. I protagonisti di tali scontri non sarebbero stati gli Stati, soggetti tradizionali del diritto internazionale e unici attori nelle relazioni internazionali secondo quanto sostenuto dalla teoria realista, bensì le civiltà, definite primariamente sulla base del fattore religioso. Egli ha distinto otto grandi gruppi:

²⁹⁷ PINXTEN, *Negociación de conflictos: ¿dialogo o entente?*, in *Dinámicas identitarias*, 1998, pp. 255-264.

- la civiltà islamica,
- quella ebraica,
- quella induista,
- la civiltà confuciana,
- la civiltà giapponese,
- quella ortodossa,
- quella latino-americana,
- la civiltà africana.

Il nuovo multipolarismo globale, dunque, sarebbe stato caratterizzato dalla presenza di otto grandi potenze mondiali, fulcro delle rispettive civiltà e, in caso di conflitti con le altre, tali potenze avrebbero fatto valere i loro legami culturali con gli Stati affini.

Questo avrebbe spiegato, a detta di Huntington, il successo degli accordi di Dayton, giacché la potenza *leader* dell'area ortodossa, la Russia, in tale occasione è intervenuta a mediare il conflitto civile scoppiato nell'ex-Iugoslavia. *A contrario*, invece, l'esistenza di un'unica potenza-civiltà, lo Stato di Israele per la civiltà ebraica, avrebbe giustificato la mancata buona riuscita degli accordi israelo-palestinesi.

I conflitti sarebbero scoppiati lungo le linee di “faglia” che separano le grandi aree religiose del mondo, concentrandosi, in particolare, ai margini dell'Islam, i cui confini, a detta di Huntington, “grondano sangue”²⁹⁸. La visione del politologo americano, dunque, è estremamente conflittuale e si differenzia nettamente da quella del suo connazionale Francis Fukuyama, che, al contrario, aveva ipotizzato la “fine della storia” in conseguenza dell'avvento generalizzato dell'economia di mercato e di un sistema politico democratico. D'altra parte, questi scontri non sarebbero stati causati da interessi economici, magari componibili e mediabili in seguito a operazioni di *do ut das*, bensì sarebbero stati determinati da ragioni identitarie e, come tali, sarebbero stati difficilmente risolvibili attraverso la diplomazia.

La tesi di Huntington è facilmente politicizzabile: la crescita delle civiltà sino-confuciana e islamica, infatti, avrebbe messo a serio repentaglio la sopravvivenza della civiltà occidentale, che, conseguentemente, per far fronte al pericolo di una sua

²⁹⁸ HUNTINGTON, op. cit.

eventuale estinzione, avrebbe dovuto rimanere unita e non dividersi in due tronconi, a destra e a sinistra del meridiano che attraversa l'oceano Atlantico.

2. Il Mediterraneo, frontiera globale fra Nord e Sud del mondo

Sulla scia della tesi di Huntington, secondo la quale i conflitti fra le civiltà sarebbero scoppiati in prossimità delle linee di “faglia” che delimitano le diverse religioni del globo, è stata studiata la frontiera globale che apparentemente divide il Nord e il Sud del mondo. Nell'ultimo ventennio del secolo appena trascorso, poi, il Mediterraneo è stato considerato una tratta critica della suddetta frontiera, il “centro di gravità” e punto di intersezione dei due assi cardinali delle relazioni internazionali: quello est-ovest fra gli allora due poli di potenza e quello nord-sud fra i Paesi industrializzati e gli altri in via di sviluppo o sottosviluppati. Le differenze con le altre sezioni della linea di demarcazione fra Nord e Sud, il confine tra Messico e Stati Uniti a occidente e la lunghissima frontiera centro-asiatica a oriente, si sono riscontrate prendendo in considerazione quattro fattori:

- la certezza delle frontiere,
- il livello di armamenti,
- la contrapposizione politica,
- lo squilibrio demografico.

Innanzitutto, per quanto riguarda la certezza delle frontiere, lungo il Mediterraneo, sebbene la situazione non sia territorialmente definita come nel continente americano, non c'è mai stato un vero e proprio contenzioso, come invece è esistito in Asia. Anche per il secondo fattore, inoltre, l'area considerata più pericolosa è stata l'Asia, data la presenza di potenze nucleari, seguita da quella mediterranea e dal confine fra Messico e Usa.

I problemi maggiori nel Mediterraneo si sono rilevati, invece, nella contrapposizione ideologica e nello squilibrio demografico. Da una parte, infatti, il sentimento di alterità dei Paesi che si affacciano sulla sponda sud del Mediterraneo, sentimento che ha trovato il suo nucleo duro nell'Islam, si è manifestato in un senso di identità violata e negata, in un impulso di *revanche* nei confronti dell'esperienza storica del colonialismo e della successiva fase critica della decolonizzazione.

Dall'altra, lo squilibrio nell'andamento demografico, descritto nel primo capitolo, ha dato luogo a fenomeni migratori incontrollabili e, soprattutto, incontrastati. Questo *boom* demografico e il *revival* ideologico, quindi, hanno fatto considerare l'area mediterranea estremamente pericolosa per la sicurezza dell'Occidente in generale e della "dirimpettaia" Europa in particolare²⁹⁹.

* * *

Le teorie finora viste possono essere superate facendo leva sul valore fondamentale della solidarietà. All'egoismo di Adam Smith, considerato un fattore di ordine e di sviluppo della società³⁰⁰, infatti, in Europa è stata preferita la solidarietà di Jean Monnet e Robert Schuman, esplicitata nella storica dichiarazione del 9 maggio 1950 sulla necessità di creare un'unione economica e, in prospettiva, politica dei Paesi europei. L'allora Ministro degli Esteri francese Schuman, pronunciando un discorso preparato da Jean Monnet, in effetti, aveva sottolineato che:

“L'Europa non si farà all'improvviso, né nascerà da una costruzione d'insieme: si avrà attraverso realizzazioni concrete che creeranno in primo luogo una solidarietà di fatto”³⁰¹.

Tale solidarietà è sia interna sia esterna. Nel primo caso, è evidente come il continente europeo, che per secoli è stato insanguinato dalle guerre, abbia subito una trasformazione radicale solo cinquanta anni fa. I Paesi dell'Europa occidentale, dapprima, quelli orientali, poi, sono passati dall'ostilità alla cooperazione e hanno anche saputo realizzare progressivamente un'integrazione economica, valutaria e politica che ha trasformato l'Ue in un attore regionale e globale di primo piano e reso impensabile il ritorno alla conflittualità del passato.

²⁹⁹ SACCO, *L'invasione scalza*, cit.

³⁰⁰ Celeberrima è la frase del padre fondatore del liberismo, che afferma: “Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse”.

³⁰¹ “*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait*”.

La solidarietà esterna del Vecchio Continente, invece, si palesa nel fatto che circa il 60% degli aiuti mondiali ai Paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, nonché delle sovvenzioni finanziarie elargite in situazioni di catastrofi naturali e/o umane derivino proprio dall'Europa.

C. La necessità di un dialogo

Malek Chebel, un antropologo algerino promotore di un “Islam moderno e liberale”, ha coniato l'espressione “*l'Islam des Lumières*” e ha elencato tre diversi livelli di responsabilità che l'Unione europea dovrebbe assumersi. Tali livelli dovrebbero essere concepiti come dei cerchi concentrici. Il primo, quello più interno, corrisponde al cuore pulsante dell'Unione, è la responsabilità della stessa nei confronti degli Stati membri, il suo essere in grado di assicurare loro un costante progresso materiale. Allargandosi, si ha la responsabilità europea a livello regionale. È il livello della diplomazia, che dona visibilità all'Europa e permette alla stessa di influenzare le zone limitrofe. Infine, l'Unione ha una responsabilità morale nei confronti del mondo intero³⁰².

A livello regionale, in particolare, il Mediterraneo riveste un ruolo cruciale per una molteplicità di motivi³⁰³. Innanzitutto, la sponda sud del mar Mediterraneo è uno spazio vicino all'Europa, influenzato dalla stessa e, soprattutto, influente nel territorio del Vecchio Continente³⁰⁴. Mediterraneo, d'altronde, in arabo significa “mare bianco di mezzo”. È, in effetti, un mare interno di duemilioniottocentomila chilometri quadrati, una sorta di grandissimo lago, un vero e proprio *trait-d'union* fra popoli che hanno avuto sviluppi storici diversi, nonostante i coinvolgimenti reciproci.

Inoltre, le nazioni mediterranee, di fatto, hanno intrattenuto e continuano talvolta a intrattenere dei rapporti “schizofrenici”³⁰⁵. Condividono, infatti, un'eredità comune, ma si sono spesso mostrate incapaci di farne fruttare i benefici. I sistemi

³⁰² Commissione europea (a cura di), *Dialogue interculturel*, cit.

³⁰³ CASSANO, ZOLO, *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007. MAFFETTONE (a cura di), *Il Mediterraneo: ancora Mare Nostrum?*, Roma, 2004.

³⁰⁴ ANNAN (presentazione di), op. cit.

³⁰⁵ MEHDI, *Le dialogue interculturel, facteur de relance d'en partenariat entre l'Union et son voisinage méditerranéen*, pp. 38-57, in BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, *2005 anno del Mediterraneo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, num. 1, 2005, pp. 25-64.

mediterranei, poi, si appoggiano su concezioni etico-religiose inizialmente molto vicine le une alle altre. Le cosiddette tre “religioni del Libro” perseguono un disegno universale e si sono presentate ciascuna come il proseguimento e il superamento dell'altra, ma non sempre sono state in grado di dialogare proficuamente. Le collaborazioni e le relazioni interculturali e interreligiose, dunque, sono sempre coesistite con la rivalità e il conflitto.

Infine, proprio nel momento in cui, con la rinascita della Cina e dell'India e nella prospettiva di uno sviluppo dell'Africa, il Mediterraneo potrebbe tornare alla ribalta come l'ombelico del mondo, dopo che, con la scoperta dell'America, era stato relegato a un ruolo di secondo piano e sostituito dall'oceano Atlantico, vi è una forte minaccia che questo diventi un teatro di scontro. È, in effetti, il bacino di confluenza delle tensioni mondiali: è una via di fuga dalla povertà e dalle guerre civili, che con una triste scadenza regolare insanguinano l'Africa; è, ancora, teatro del conflitto arabo-israeliano, generativo di altre situazioni di contrasto e di atti di violenza; è, concludendo, il punto d'accesso ai luoghi santi delle tre grandi religioni monoteiste e il baricentro dell'“economia del petrolio”³⁰⁶.

La rotazione preannunciata da John Hay, segretario di Stato americano fra il 1898 e il 1905, che aveva sottolineato come il Mediterraneo fosse il mare del passato, l'Atlantico l'oceano del presente e il Pacifico quello del futuro, dunque, si è conclusa. All'alba del nuovo millennio, le forze centripete che agiscono nel Mediterraneo lo hanno trasformato nuovamente nel fulcro delle relazioni internazionali. Per tutte queste ragioni, quindi, è necessario un interessamento da parte dell'Unione europea e la predisposizione di un dialogo interculturale e interreligioso con l'Islam. Aveva ragione, così, Michel Chevalier, che scriveva:

“Il Mediterraneo diventerà il talamo nuziale dell'Oriente e dell'Occidente”³⁰⁷.

D'altronde, Goethe, nell'opera “Divano occidentale-orientale” insisteva sul fatto che:

³⁰⁶ MELCHIONNI, *Le relazioni trans-mediterranee nel tempo presente*, pp. 25-37, in BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, op. cit.

³⁰⁷ MELCHIONNI, op. cit., pp. 25-37, in BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, op. cit.
“*La Méditerranée va devenir le lit nuptial de l'Orient et de l'Occident*”.

“Colui che conosce sé stesso e gli altri, riconoscerà anche che l’Occidente e l’Oriente non possono più essere separati”³⁰⁸.

1. La politica mediterranea della Cee

Nei Trattati di Roma del 1957 non si ritrova nessun accenno specifico ai Paesi del Mediterraneo e alla politica che l’Europa avrebbe dovuto adottare in tale area. La parte quarta del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (articoli 131-136, divenuti 182-188 con la nuova numerazione prevista dal Trattato di Amsterdam) disciplina genericamente l’associazione dei Paesi e territori d’oltremare (Ptom). Lo scopo di tale associazione, secondo quanto stabilito dal secondo paragrafo dell’ex articolo 131 (attuale articolo 182), è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori non europei con i quali alcuni Stati membri mantengono relazioni particolari in virtù di precedenti rapporti di tipo coloniale³⁰⁹. Anche l’allora allegato IV, che elencava i Paesi ai quali si sarebbero dovute applicare le disposizioni della parte quarta del trattato istitutivo, non prevedeva nessuna discriminazione positiva per i vicini Paesi mediterranei. L’associazione, tuttavia, ha costituito l’estremo sviluppo dell’idea francese di “Eurafrica”, concetto che ha cominciato a delinarsi nel corso degli anni ‘40 del XX secolo, e, soprattutto, ha contribuito a diffondere l’influenza europea nel bacino mediterraneo. A breve distanza, infatti, hanno fatto seguito le domande di associazione alla Comunità della Grecia e della Turchia (1959), dello Stato di Israele (1961) e della Spagna (1962).

Durante i primi anni della Guerra fredda il Mediterraneo è stato praticabile dagli europei solo attraverso iniziative bilaterali. D’altra parte, in seguito all’insuccesso dell’azione anglo-francese di Suez, era divenuto evidente come il Mediterraneo fosse diventato un “lago americano”, presidiato militarmente e politicamente dalla superpotenza statunitense, essendo una regione di confine fra l’Occidente e l’Oriente comunista.

³⁰⁸ MEDDEB, *L’Islam entre civilisation et barbarie*, pp. 121-130, in SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), op. cit.

“*Celui qui se connaît lui-même et les autres, reconnaîtra aussi ceci: l’Orient et l’Occident ne peuvent plus être séparés*”.

³⁰⁹ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, cit.

Proprio nel tentativo di impostare un intervento d'insieme nella regione, il 19, 20 e 21 ottobre 1973, in occasione del Consiglio europeo di Parigi, è stata varata la politica mediterranea globale (Pmg). Per la prima volta, dunque, si può parlare di un vero e proprio approccio multilaterale del continente europeo alla politica mediterranea. In tale circostanza, i Capi di Stato e di governo hanno istituito un foro economico, dal quale sono state però escluse le questioni legate al petrolio, e uno politico. Sotto la spinta propositiva di Francia e Italia, si è auspicata la creazione di una zona di libero scambio e la programmazione di una cooperazione finanziaria e si sono elaborati accordi relativi alla manodopera. Accordi di cooperazione globale, poi, sono stati stipulati nell'aprile 1976 con i tre principali Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e nel 1977 con quelli del Mashraq (a gennaio con l'Egitto, la Giordania e la Siria, a maggio con il Libano).

La crisi energetica del 1973 e lo shock petrolifero del 1979, nonché l'opposizione, molto poco velata, degli Stati Uniti, tuttavia, hanno stroncato sul nascere le aspettative della politica mediterranea globale. Un'ulteriore causa di limitazione della suddetta politica è stata la rottura del fronte arabo in seguito agli accordi egitto-israeliani di Camp David del 1978-1979.

Ciononostante, la politica mediterranea della Comunità economica europea ha toccato il suo apice con la Dichiarazione di Venezia del 1980³¹⁰, della quale l'Italia è stata una promotrice determinante. Oltre alla previsione dell'assistenza economica e finanziaria ai Paesi mediterranei, sono state preannunciate politiche in materia di impiego, atte ad aiutare soprattutto i giovani a entrare nel mondo del lavoro. Inoltre, si è sottolineata l'importanza del dialogo fra le due sponde del mar Mediterraneo, in particolar modo in taluni settori strategici, come quello dell'energia. Infine, per la prima volta, il continente europeo si è reso conto della necessaria e non più procrastinabile conclusione pacifica del conflitto arabo-israeliano.

Eppure, negli anni ottanta, anni di grande crescita per l'Europa, l'iniziativa comunitaria nella regione ha mostrato, ancora una volta, tutti i suoi limiti. Con l'ingresso della Grecia nel 1981, della Spagna e del Portogallo nel 1986 nella Cee,

³¹⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Venezia del 12 e 13 giugno 1980, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/80/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>.

però, si è modificato l'equilibrio interno alla Comunità. Prendendo atto della prossimità geografica, della complementarità economica, dei crescenti flussi migratori e dei rapporti culturali, si è decisa l'organizzazione di una *partnership* più articolata.

All'indomani del crollo del muro di Berlino, poi, la politica mediterranea comunitaria, soprattutto per volontà della nuova entrata Spagna, ha riacquisito slancio. Nella sessione del 18 e 19 dicembre 1990, infatti, il Consiglio, riprendendo una comunicazione della Commissione del giugno dello stesso anno, ha adottato una risoluzione sulla cooperazione finanziaria con tutti i Paesi terzi mediterranei, varando così, per il quinquennio 1990-1995, la cosiddetta politica mediterranea rinnovata (Pmr). Un successivo regolamento del Consiglio, adottato il 29 giugno 1992, ha successivamente reso operativa tale politica³¹¹. La Pmr ha previsto interventi a favore dello sviluppo delle risorse umane e della formazione del personale e trasferimenti di manodopera specializzata dall'Europa verso gli Stati della sponda sud del mar Mediterraneo. Sono stati stabiliti incentivi agli investimenti e si è migliorato l'accesso al mercato comunitario per tutti i Paesi mediterranei extra-europei.

2. Verso il partenariato euro-mediterraneo

Il partenariato euro-mediterraneo ha cominciato a prendere forma nel maggio 1992, grazie alla comunicazione della Commissione "Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb", nella quale, appunto, si sono tracciate le linee guida di quello che sarebbe stato il futuro rapporto fra gli Stati delle due sponde del Mediterraneo.

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona, tenutosi il mese successivo, poi, si è deciso di continuare lungo la strada intrapresa per garantire la stabilità e la prosperità della regione mediterranea. L'approccio regionale, dunque, è stato, ancora una volta, preferito alle relazioni bilaterali. In ambito economico si è cercato di favorire l'integrazione dell'area nell'economia mondiale, l'instaurazione nei Paesi

³¹¹ Regolamento (Cee) n. 1763/92 del Consiglio del 29 giugno 1992 relativo alla cooperazione finanziaria con tutti i Paesi terzi mediterranei, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R1763:IT:HTML>.

della sponda sud del Mediterraneo di vere e proprie economie di mercato e la modernizzazione dei loro sistemi economici. In quello culturale, invece, si è intensificata la mobilità, soprattutto giovanile. Nel settore sociale, infine, si sono controllati gli squilibri demografici, per prevenire eccessivi flussi migratori³¹².

Le conclusioni del Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994 hanno reiterato la necessità della cooperazione euro-mediterranea, unico strumento in grado di assicurare pace, sicurezza, stabilità e benessere ai Paesi che si affacciano sul mar Mediterraneo³¹³.

Nell'ottobre 1994, dando seguito alle succitate conclusioni, la Commissione ha approvato un testo con il quale ha richiesto l'adozione di una politica mediterranea più incisiva e l'instaurazione di un nuovo partenariato euro-mediterraneo. Tale comunicazione ha anticipato che l'adesione dei Paesi dell'est all'Ue non avrebbe in nessun modo interferito con l'impegno da questa sottoscritto nell'area mediterranea, nonostante l'inevitabile ridisegno dei confini comunitari che ne sarebbe derivato. Inoltre, gli obiettivi del partenariato sarebbero stati i più vari e le azioni comunitarie avrebbero interessato un ampio ventaglio di materie, come, ad esempio, l'ambiente, l'energia, le migrazioni, il commercio e gli investimenti.

Il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 ha accettato gli orientamenti della Commissione e l'ha invitata a trasmettere delle proposte specifiche al riguardo. L'allegato V alle conclusioni della Presidenza, poi, è interamente dedicato alla relazione del Consiglio sulla futura politica mediterranea. In ambito politico si è enfatizzato il necessario rispetto della democrazia, dei principi del buon governo e dei diritti umani. Altri settori di collaborazione, inoltre, avrebbero dovuto essere sviluppati dall'Ue, in concomitanza con gli Stati mediterranei extra-europei. La cooperazione industriale e quella allo sviluppo, il sostegno sociale e culturale, l'energia, l'ambiente, le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, i servizi, il capitale, la scienza e la tecnologia, il traffico di droga, l'immigrazione illegale, il

³¹² Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 giugno 1992, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/3&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>.

³¹³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00150.14.htm.

turismo, i trasporti e le reti di comunicazioni avrebbero potuto d'allora in avanti essere oggetto di decisioni e azioni congiunte da parte dei due gruppi di Stati³¹⁴.

Infine, nel marzo dell'anno successivo la Commissione ha trasmesso un'ulteriore comunicazione al Consiglio, "Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un partenariato euro-mediterraneo". In tale documento sono stati proposti tre ambiti di intervento dell'Ue e, al loro interno, azioni specifiche che la stessa avrebbe dovuto intraprendere. Questi ampi settori sono:

- l'appoggio alla crescita economica dei Paesi mediterranei,
- il sostegno allo sviluppo di un migliore equilibrio socio-economico degli stessi,
- il supporto a una integrazione regionale più spinta.

³¹⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I4.htm.

II. Il processo di Barcellona

Nonostante gli innumerevoli sforzi compiuti dall'Ue per far crescere economicamente, politicamente e socialmente i Paesi della sponda sud del mar Mediterraneo, all'inizio degli anni '90 del XX secolo, tali Stati presentavano ancora, ad eccezione di Malta, Cipro e Israele, i caratteri tipici dei Paesi in via di sviluppo. Il Pil pro-capite, infatti, era basso, i flussi di scambio di merci, capitali e servizi poco sviluppati, il quadro legislativo insufficiente e i problemi demografici, sociali e politici numerosi.

A. Barcellona 1995

Alla Conferenza di Barcellona, organizzata il 27 e 28 novembre 1995 dalla Spagna, Presidente di turno dell'Ue nel secondo semestre del 1995, la cui convocazione era stata anticipata dalle conclusioni del Consiglio europeo di Essen, è stato inaugurato il partenariato euro-mediterraneo fra gli allora quindici Stati membri dell'Ue e dodici Paesi terzi mediterranei (Ptm). I Ptm partecipanti sono stati l'Algeria, Cipro, l'Egitto, Israele, la Giordania, il Libano, Malta, il Marocco, la Siria, la Tunisia, la Turchia e l'Autorità palestinese. Sono stati invitati, inoltre, la Lega degli Stati arabi e l'Unione del Maghreb arabo (Uma), nonché la Mauritania (in qualità di membro dell'Uma). L'Unione del Maghreb arabo è un'unione politica istituita il 17 febbraio 1989 con il Trattato di Marrakech dai cinque Paesi del cosiddetto "grande Maghreb", la Libia, la Tunisia, l'Algeria, il Marocco e, appunto, la Mauritania.

I ventisette Paesi partecipanti hanno adottato all'unanimità una dichiarazione e un piano di lavoro, con i quali si è sottolineata l'opportunità di instaurare un partenariato strategico al fine di creare una zona di sicurezza comune e di prosperità, trasformandola in un'area di libero scambio entro il 2010. Sin dal preambolo, i partecipanti hanno affermato la loro volontà di superare il classico bilateralismo che ha contrassegnato a lungo le relazioni euro-mediterranee, investendole di una dimensione nuova, fondata su una cooperazione globale e solidale.

1. Le tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo

Il partenariato euro-mediterraneo, secondo quanto stabilito alla Conferenza di Barcellona, è articolato in tre pilastri:

- il partenariato politico e di sicurezza mira a definire uno spazio comune di pace e di stabilità;
- quello economico e finanziario intende creare una zona di prosperità condivisa;
- infine, quello sociale e culturale vuole sviluppare le risorse umane, favorire la comprensione reciproca tra le culture e gli scambi fra le società civili³¹⁵.

a. Il partenariato politico e di sicurezza

Sottoscrivendo la Dichiarazione di Barcellona, gli Stati partecipanti al partenariato euro-mediterraneo si sono impegnati ad agire in conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ad altri obblighi previsti dal diritto internazionale, sia generale sia pattizio; a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali; a sviluppare lo stato di diritto e la democrazia, ferma restando la libertà di scegliere il proprio sistema politico, socio-culturale, economico e giudiziario; ad assicurare il rispetto per la diversità e il pluralismo, combattendo l'intolleranza, il razzismo e la xenofobia.

Le relazioni fra gli Stati, inoltre, si sarebbero basate sul rispetto dell'integrità territoriale, sul principio del non intervento negli affari interni e sulla composizione pacifica delle controversie. Con l'obiettivo dichiarato di promuovere la sicurezza regionale, infine, si è convenuto di combattere il terrorismo, l'espansione e la diversificazione della criminalità organizzata, lo spaccio internazionale di droga e la proliferazione chimica, biologica e nucleare.

³¹⁵ Dichiarazione di Barcellona adottata durante la Conferenza euro-mediterranea, 27 e 28 novembre 1995, in http://medlab.euromedi.org/page/partenar/Conferenza/Barc_nov_1995.pdf.

b. Il partenariato economico e finanziario

Gli obiettivi che il partenariato euro-mediterraneo si è prefisso, nel lungo periodo, sono il raggiungimento di uno sviluppo socio-economico sostenibile, il rafforzamento della cooperazione e dell'integrazione regionale e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, attraverso l'incremento del livello occupazionale e la riduzione della disparità di sviluppo della regione. Per realizzare simili obiettivi il partenariato economico e finanziario ha inteso instaurare una zona di libero scambio entro il 2010, attuare una cooperazione economica e potenziare l'assistenza finanziaria dell'Ue ai suoi *partner*.

Nel rispetto degli obblighi previsti dall'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), gli Stati avrebbero dovuto progressivamente eliminare gli ostacoli, tariffari e non tariffari, al commercio di beni manufatti. Anche lo scambio dei prodotti agricoli e dei servizi, poi, avrebbe dovuto essere gradualmente liberalizzato. La zona di libero scambio, infine, sarebbe stata realizzata grazie all'adozione di misure adeguate in materia di origine, certificazione, tutela dei diritti di proprietà intellettuale, industriale e di concorrenza, alla promozione di meccanismi volti a sviluppare i trasferimenti di tecnologia e allo sviluppo del settore privato e produttivo, attenuando, grazie a programmi sociali, le eventuali conseguenze negative che avrebbero potuto far seguito a una simile liberalizzazione del mercato.

La cooperazione e la concertazione avrebbero dovuto puntare all'incremento degli investimenti diretti esteri e del risparmio privato; incoraggiare l'ammodernamento industriale e un programma di sostegno tecnico alle piccole e medie imprese (Pmi); riconoscere la necessità di conciliare la crescita economica e la protezione ambientale, al fine di realizzare quello sviluppo sostenibile che, soprattutto a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio nel 1992, si è andato diffondendo con sempre maggiore forza negli Stati della comunità internazionale; ammodernare e ristrutturare il settore agricolo; sviluppare le infrastrutture.

In ambito finanziario, da ultimo, si è riconosciuta la necessità di potenziare l'assistenza fornita dall'Ue, sia attraverso l'intervento della Banca europea per gli investimenti (Bei) sia con aiuti bilaterali degli Stati membri.

c. *Il partenariato nei settori sociale, culturale e umano*

È all'interno del terzo pilastro della Dichiarazione di Barcellona che il dialogo interculturale e interreligioso gioca un ruolo fondamentale. La dichiarazione e il programma di lavoro hanno posto l'accento sull'importanza dei mezzi di comunicazione di massa, sullo sviluppo delle risorse umane attraverso gli scambi culturali e la conoscenza di altre lingue e sull'azione decisiva della società civile. Fra i quattordici principi esplicitati dalla dichiarazione, poi, ben due, il decimo e l'undicesimo, sono dedicati all'immigrazione. Se da una parte, infatti, si è sottolineato l'importante ruolo svolto dalle migrazioni nei rapporti fra gli Stati mediterranei europei e quelli terzi e si sono garantiti tutti i diritti riconosciuti dalla legislazione vigente agli immigrati regolari; dall'altra, si è focalizzata l'attenzione sull'immigrazione clandestina e sui metodi per ridurla e, al limite, eliminarla³¹⁶.

Il dialogo interculturale, dunque, ha assunto un'importanza particolare giacché, come si è più volte ricordato, è attraverso tale strumento che le culture, le società e, in ultimo grado, le persone entrano in contatto, approfondiscono la loro conoscenza e imparano a non temersi, ma, *a contrario*, a rispettarsi, nella comune convinzione che il rispetto dell'altro sia il valore fondamentale da onorare. Nella Dichiarazione di Barcellona si legge:

“I partecipanti riconoscono che le tradizioni di cultura e civiltà in tutta la regione mediterranea, il dialogo fra queste culture e gli scambi a livello umano, scientifico e tecnologico costituiscono un fattore essenziale per avvicinare i popoli dei rispettivi Paesi, favorire la comprensione tra essi e migliorare la percezione reciproca”³¹⁷.

Troppo spesso, tuttavia, almeno in questo primo periodo, al terzo pilastro della Dichiarazione di Barcellona non è stata dedicata l'attenzione che merita giacché gli sono state preferite le altre due dimensioni del partenariato euro-mediterraneo.

³¹⁶ BYRNE, *The importance of Economic, Social and Cultural Rights in Guaranteeing Civil and Political Rights within the Euro-Mediterranean Partnership*, pp. 344-367, in PACE M., SCHUMACHER, op. cit.

³¹⁷ Dichiarazione di Barcellona adottata durante la Conferenza euro-mediterranea, cit.

L'interesse per le questioni economiche e finanziarie, da una parte, e per i problemi politici, dall'altra, ha fatto considerare la cultura, per dirla con le parole di Paul Balta, il "parente povero" del processo di Barcellona³¹⁸.

2. Il quadro istituzionale

Al fine di realizzare gli obiettivi del partenariato euro-mediterraneo, la Dichiarazione di Barcellona ha previsto un'istituzionalizzazione minima. Il quadro istituzionale deciso in quell'occasione, infatti, è leggero e articolato in soli tre organi principali.

I Ministri degli Affari esteri si sarebbero dovuti riunire periodicamente, in genere una o due volte l'anno, in una conferenza ministeriale euro-mediterranea, per verificare l'applicazione della dichiarazione e del piano d'azione e per definire condotte atte a realizzare gli obiettivi del partenariato.

Tali iniziative, poi, sarebbero state monitorate da riunioni tematiche *ad hoc* di alti funzionari ed esperti in vari settori. Le conferenze ministeriali settoriali, cioè, avrebbero potuto interessare gli ambiti più disparati rientranti all'interno delle tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo, dalla cultura all'industria, dalla società dell'informazione all'energia.

Infine, il Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona, a livello di alti funzionari, sarebbe stato composto dalla troika dell'Ue (Presidente della Commissione, Presidente del Parlamento e Presidente di turno del Consiglio) e da un rappresentante per ogni Stato partecipante al partenariato. Si sarebbe riunito con scadenza bimestrale giacché è stato investito del compito di preparare le conferenze ministeriali e di portare avanti i lavori decisi dalle stesse e vegliare sulla loro attuazione da parte degli Stati interessati.

Tali organi, inoltre, avrebbero potuto interagire anche con altre istituzioni internazionali, come, ad esempio, il Comitato economico e sociale dell'Ue. Il dialogo tra l'Europa e i Paesi terzi mediterranei, d'altronde, si è sviluppato anche al di fuori

³¹⁸ RHATTAT, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage: le dialogue interculturel dans l'espace euro-méditerranéen, entre coexistence et affrontements*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, num. 505, 2007, pp. 100-107.

del processo di Barcellona e, anzi, in parallelo rispetto a esso. Conseguentemente, il quadro istituzionale deciso nella capitale catalana è stato periodicamente affiancato da altri contatti fra i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

* * *

Così, è possibile rinvenire un dialogo euro-mediterraneo in seno alla Nato, avviato nel 1994 e rilanciato nel 2002, all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre, fra i Paesi della Nato e l'Egitto, Israele, la Giordania, il Marocco, la Tunisia, l'Algeria e la Mauritania; un gruppo di contatto mediterraneo in ambito Osce, che raggruppa gli Stati membri dell'organizzazione e l'Algeria, l'Egitto, Israele, la Giordania, il Marocco e la Tunisia; e il partenariato G8-Bmena (acronimo di *Broader Middle East and North Africa*), l'iniziativa sul grande Medio Oriente avviata nel 2004 in seno al G8.

E ancora, il forum mediterraneo, nato nel 1994 su iniziativa franco-egiziana, raduna una volta l'anno i Ministri degli Affari esteri degli Stati partecipanti (Algeria, Spagna, Grecia, Italia, Malta, Marocco, Portogallo, Tunisia, Turchia e, appunto, Francia ed Egitto). Il dialogo 5+5 è un'iniziativa lanciata negli anni '80 dall'ex Presidente francese François Mitterand e ripresa nel decennio successivo dagli allora Presidenti del Consiglio italiano e spagnolo, rispettivamente Bettino Craxi e Felipe Gonzales. Tale progetto, come si evince dal nome, riunisce cinque Stati membri dell'Ue e cinque Paesi extra-comunitari: l'Italia, la Francia, la Spagna, il Portogallo e Malta, da una parte, e l'Algeria, la Libia, la Mauritania, il Marocco e la Tunisia, dall'altra. Infine, il dialogo euro-arabo è un forum di contatto che, dal 1973, in seguito alla guerra del Kippur, mette periodicamente in contatto l'Ue e la Lega degli Stati arabi.

3. Gli strumenti finanziari

Gli obiettivi che il partenariato euro-mediterraneo si è imposto di realizzare possono essere raggiunti grazie a tutta una serie di strumenti finanziari, il principale

dei quali è stato il programma Meda, varato nel 1996 (Meda I)³¹⁹ e poi modificato nel 2000 (Meda II)³²⁰. Nel quinquennio 1995-1999, infatti, con il progetto Meda si è provveduto a stanziare 5,071 miliardi di euro, una quota consistente delle risorse indicate nel bilancio comunitario come destinate alla cooperazione finanziaria. Nel periodo successivo (2000-2006), poi, il budget è stato aumentato a 5,350 miliardi di euro.

Il programma Meda ha finanziato progetti di assistenza tecnica, di formazione del personale specializzato, di consolidamento istituzionale e di informazione, nonché seminari, studi e progetti di investimento. Hanno potuto beneficiare di tali finanziamenti, inoltre, non soltanto gli Stati mediterranei, ma anche le autorità locali, le organizzazioni regionali, gli organismi pubblici, le comunità, le organizzazioni di sostegno alle imprese, gli operatori privati, le cooperative, le mutue, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative. L'articolo 3 del regolamento n. 2698/2000, che ha istituito Meda II, infine, stabiliva il necessario rispetto dei principi democratici, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Tale rispetto costituiva, infatti, una *condicio sine qua non* per l'ottenimento dei finanziamenti Meda. Laddove questa condizione fosse venuta a mancare, in effetti, su proposta della Commissione europea, il Consiglio, deliberante a maggioranza qualificata, avrebbe potuto adottare le misure che avrebbe ritenuto più opportune a riguardo.

I finanziamenti Meda sono stati costituiti principalmente da tre categorie di erogazioni (articolo 6 del regolamento). Gli aiuti non rimborsabili gestiti dalla Commissione europea sono stati utilizzati per finanziare o cofinanziare azioni o progetti atti a realizzare gli obiettivi del programma e, conseguentemente, quelli coincidenti del partenariato euro-mediterraneo. I capitali di rischio accordati e amministrati dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) sono serviti per rafforzare

³¹⁹ Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziario e tecniche (Meda) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1488:IT:HTML>.

³²⁰ Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziario e tecniche (Meda) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2698:IT:HTML>.

il settore privato, in particolar modo quello finanziario. Infine, sono rientrati all'interno delle suddette somme anche gli abbuoni di interessi, che in ogni caso non potevano superare il 3%, sui prestiti concessi dalla Bei per la concretizzazione di azioni in ambito ambientale. Il finanziamento comunitario nel settore produttivo, poi, non poteva superare l'80% del costo totale dell'investimento, dovendo combinarsi con le risorse proprie del beneficiario del prestito e potendo essere accompagnato dal cofinanziamento da parte di altri istituti internazionali (articolo 7 del regolamento).

A livello nazionale e regionale si sono dovuti redigere, di concerto con la Bei, documenti strategici, che hanno definito gli obiettivi della cooperazione nel lungo periodo e individuato i settori di intervento prioritario. In una seconda fase, sulla base di tali documenti, si sono elaborati programmi indicativi nazionali e regionali triennali (rispettivamente Pin e Pir). Tali programmi, concordati tra l'Ue e ogni Paese terzo, ancora una volta con l'intervento della Banca europea per gli investimenti, potevano essere rivisti annualmente e hanno illustrato le riforme che dovevano essere attuate nei settori prioritari e gli eventuali progressi compiuti. Infine, tenendo conto dei suddetti programmi, sono stati curati annualmente, di concerto con la Bei, piani di finanziamento nazionali e regionali che hanno elencato i progetti da finanziare o cofinanziare (articolo 5 del regolamento). La decisione finale concernente le azioni e i programmi finanziati o cofinanziati, poi, era presa in seguito a gare di appalto aperte e non discriminatorie (articolo 8 del regolamento).

Tutti i summenzionati documenti venivano adottati dalla Commissione europea, previa consultazione del Comitato Med (istituito dall'articolo 11 del regolamento). La stessa Commissione, poi, in collaborazione con la Bei, doveva presentare una relazione annuale al Parlamento e al Consiglio.

* * *

Oltre al programma Meda, un ruolo chiave nel finanziamento dei progetti operanti nella regione mediterranea è svolto dalla Banca europea per gli investimenti, istituto di credito a lungo termine dell'Ue costituita nel 1958 dal Trattato che istituisce la Comunità economica europea. In seno a tale Banca, in particolare, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha creato il Fondo euro-

mediterraneo di investimento e partenariato per promuovere lo sviluppo economico e la stabilità politica e sociale degli Stati mediterranei (Femip). Tale strumento, inoltre, è stato rafforzato dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003, che lo ha dotato di maggiori risorse finanziarie.

Un'altra fonte di finanziamento è stata costituita dall'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (Eidhr, acronimo di *European Initiative for Democracy and Human Rights*), lanciata nel 1994 per la promozione dei diritti umani, la democratizzazione e la prevenzione dei conflitti su proposta del Parlamento europeo. L'iniziativa Eidhr presentava un valore aggiunto rispetto agli altri strumenti finanziari, nella misura in cui era complementare ai programmi comunitari realizzati con i governi, come il Meda, e in quanto poteva essere attuata con la collaborazione di *partner* diversi, in particolare le organizzazioni non governative e quelle internazionali. Si è potuto ricorrere all'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo, inoltre, anche senza il consenso del governo del Paese interessato o quando i principali programmi comunitari non potevano essere realizzati³²¹.

La Commissione, infine, dando seguito alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001³²², ha trasmesso una relazione al Consiglio sull'opportunità di istituire una Banca euro-mediterranea per lo sviluppo, che avrebbe affiancato i principali strumenti di sostegno finanziario dell'Ue nella regione mediterranea³²³.

B. Gli sviluppi successivi

Nel primo quinquennio il partenariato euro-mediterraneo non ha dato i successi sperati, soprattutto a causa dell'impegno profuso dall'Unione europea nel preparare l'imminente allargamento a est e nella ristrutturazione interna. A questi due fattori, che hanno distolto l'attenzione dell'Ue nei riguardi dei vicini Paesi terzi mediterranei,

³²¹ HOLDEN, *Partnership Lost? The EU's Mediterranean Aid Programmes*, in *Mediterranean Politics*, vol. 10, num. 1, 2005, pp. 19-37.

³²² Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, cit.

³²³ Relazione della Commissione al Consiglio, "Una nuova Banca euro-mediterranea", 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0218.IT:HTML>.

poi, si sono aggiunte le guerre in Medio Oriente e la poca volontà dimostrata dai governi arabi nel mettere in pratica le politiche di riforma. Nel decennio 1990-2000, infatti, la crescita media annua del Pil è stata pari al 2% nel Maghreb e al 3,6% nel Mashraq. Si è calcolato, tuttavia, che, per poter assorbire la crescente forza lavoro, il tasso di crescita annuo in tali Paesi nel periodo considerato avrebbe dovuto attestarsi almeno al 7%.

Nel secondo quinquennio, quindi, per evitare di far scivolare l'area mediterranea in un baratro di povertà, crisi economica e politica, violenza sociale e, conseguentemente, per eludere un logico aumento dell'insicurezza nella regione, l'Ue, come già anticipato, ha deciso di ampliare i fondi a disposizione per il finanziamento del partenariato e ha inserito lo stesso all'interno della più generica politica europea di vicinato.

1. Le conferenze ministeriali euro-mediterranee fra il 1995 e il 2005

Nel decennio 1995-2005 si sono tenute sei conferenze ministeriali euro-mediterranee:

- a Malta il 15 e 16 aprile 1997,
- a Stoccarda esattamente a due anni di distanza,
- a Marsiglia il 15 e 16 novembre 2000,
- a Valencia il 22 e 23 aprile 2002,
- a Napoli il 2 e 3 dicembre 2003,
- a Lussemburgo il 30 e 31 maggio 2005.

In occasione della Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Stoccarda del 1999³²⁴, la Libia è stata accolta per la prima volta quale invitato speciale della Presidenza. Attualmente, dopo aver partecipato alle conferenze successive, tale Paese ha lo status di osservatore. Inoltre, sono state definite le linee guida della Carta per la pace e la stabilità, uno strumento giuridicamente vincolante volto a prevenire crisi e tensioni e a garantire pace e stabilità mediante una cooperazione in materia di sicurezza.

³²⁴ Terza Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Stoccarda, 15 e 16 aprile 1999), in http://www.euromedi.org/attivita/link.asp?link=397_conf.jpg&idevento=397.

Il Consiglio europeo, poi, il 19 giugno 2000, ha adottato una strategia comune sulla regione mediterranea³²⁵, nella quale ha ripreso gli obiettivi stabiliti a Barcellona e ha precisato gli ambiti di intervento che avrebbero dovuto essere rafforzati per la realizzazione di simili fini politici, di sicurezza, economici, finanziari, umani, sociali e culturali, in grado di impostare relazioni pacifiche e armoniose fra gli Stati dell'area mediterranea. Sulla base di tale strategia comune, la Commissione europea ha elaborato delle comunicazioni volte a preparare le riunioni dei Ministri degli Esteri dei Paesi mediterranei. La comunicazione del 6 settembre 2000³²⁶, dovendo preparare la riunione ministeriale di Marsiglia, ha analizzato i risultati del primo quinquennio del processo di Barcellona e formulato proposte per sormontare gli ostacoli insorti in taluni ambiti. La comunicazione del 13 febbraio 2002³²⁷, invece, è stata funzionale alla convocazione della Conferenza euro-mediterranea di Valencia. Dopo lo shock degli attentati dell'11 settembre 2001, la Commissione ha voluto sottolineare i forti legami, non solo geografici, esistenti fra gli Stati rivieraschi del mar Mediterraneo, al fine di evitare che, all'alba del XXI secolo, nella regione si venisse a creare una nuova linea di demarcazione dopo la "cortina di ferro scesa sull'Europa" nella seconda metà del '900.

La Conferenza di Valencia del 2002 ha contribuito in misura decisiva a rafforzare le tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo. I ventisette Paesi mediterranei, infatti, hanno approvato all'unanimità un nuovo piano d'azione destinato a rilanciare il processo di Barcellona. Inoltre, con l'obiettivo di diminuire il *deficit* democratico insito negli organi previsti a Barcellona, i Ministri degli Esteri hanno proposto la creazione di un Parlamento euro-mediterraneo, in grado di garantire la rappresentanza popolare, ed evidenziato il ruolo della società civile,

³²⁵ Strategia comune n. 2000/458/PESC del Consiglio europeo del 19 giugno 2000 sulla regione mediterranea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:IT:HTML>.

³²⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo volta a preparare la quarta riunione dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei, "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona", 6 settembre 2000, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0497:FIN:IT:PDF>.

³²⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo volta a preparare la riunione dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Valencia del 22 e 23 aprile 2002, 13 febbraio 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0159:IT:HTML>.

dando il loro assenso all'istituzione di una Fondazione euro-mediterranea per promuovere il dialogo tra culture e civiltà³²⁸.

Nel maggio 2003 la Commissione ha trasmesso un'ulteriore comunicazione al Consiglio e al Parlamento sulle relazioni euro-mediterranee³²⁹. Questo documento è imperniato sulla necessità del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei Paesi che si affacciano sulla sponda sud del mar Mediterraneo. Tali Stati, infatti, ad eccezione di Israele, Malta e Cipro, non presentavano, in tale ambito, una situazione rosea. Il *deficit di governance*, in effetti, impediva lo sviluppo di valori democratici e dello stato di diritto; la marginalizzazione femminile, inoltre, indeboliva la rappresentanza politica e lo sviluppo socio-economico; l'autoritarismo, infine, limitava la partecipazione della società civile ai processi decisionali. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, invece, avrebbe dovuto costituire, a detta della Commissione, un prerequisito ineludibile per l'ottenimento dei già descritti finanziamenti Meda, Bei e Eidhr.

Le proposte relative alla creazione di un Parlamento euro-mediterraneo e di una Fondazione per promuovere il dialogo fra le culture e le società, poi, sono state riprese e sviluppate in occasione della Conferenza di Napoli del 2 e 3 dicembre 2003. All'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (Apem) si è attribuita una funzione consultiva. In seguito alla quarta sessione plenaria, che si è svolta ad Atene il 27 e 28 marzo 2008, è stato modificato il regolamento interno della stessa ed è stato aumentato il numero dei parlamentari partecipanti per tenere conto dell'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Ue. Dai duecentoquaranta originari si è passati agli attuali duecentosessanta, provenienti per metà dai Parlamenti dei Paesi terzi mediterranei e per metà dall'Ue. Di questi centotrenta membri, in particolare, quarantanove siedono al Parlamento europeo e i restanti ottantuno detengono un seggio in seno ai Parlamenti nazionali dei singoli Stati membri dell'Ue. In origine era suddivisa in tre commissioni, ognuna delle quali specializzata in una delle tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo. La succitata sessione plenaria di

³²⁸ Quinta Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Valencia, 22 e 23 aprile 2002), in <http://www.euromedi.org/attivita/link.asp?link=idpagina=288&idevento=289>.

³²⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'Ue coi *partner* mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione. Documento d'orientamento strategico", 21 maggio 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:IT:PDF>.

Atene, inoltre, ha trasformato la commissione *ad hoc* per i diritti delle donne nel Mediterraneo in una commissione permanente. Mentre le quattro commissioni permanenti si riuniscono frequentemente; le riunioni plenarie sono più rare, e di norma si tengono una volta l'anno. L'Ufficio di Presidenza è composto da quattro membri (il Presidente del Parlamento europeo, il Presidente di un Parlamento nazionale di uno Stato membro dell'Ue e due Presidenti di Parlamento dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo), ciascuno dei quali esercita le funzioni di Presidente dell'Assemblea parlamentare per una durata annuale³³⁰. Sempre a Napoli, inoltre, è stata ufficializzata la creazione della Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo fra le culture e della piattaforma non governativa della società civile³³¹.

Alla vigilia della Conferenza euro-mediterranea di Lussemburgo, infine, la Commissione europea ha elaborato una comunicazione sul decimo anniversario del processo di Barcellona³³², ancora una volta esaltando i successi raggiunti e incitando gli Stati ad aumentare gli sforzi negli ambiti in cui si sono avuti esiti negativi o situazioni di stasi.

La Conferenza di Lussemburgo del 2005, all'indomani dell'allargamento dell'Ue a est e a sud, ha valutato i risultati conseguiti e tracciato le linee guida future del partenariato euro-mediterraneo. Prendendo atto del fatto che gli Stati partecipanti allo stesso erano passati da ventisette a trentacinque (venticinque Stati membri dell'Ue e dieci Paesi terzi mediterranei, essendo Cipro e Malta entrati a far parte dell'Unione europea), ha predisposto la riunione straordinaria che si è tenuta a

³³⁰ I quattro membri dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea attualmente sono:

- Hans-Gert Pöttering, in qualità di Presidente del Parlamento europeo;
- il Presidente della Camera dei deputati del Regno di Giordania Abdel Hadi El Majali;
- il Presidente della Camera dei deputati della Repubblica italiana Gianfranco Fini;
- il Presidente della Camera dei rappresentanti del Regno del Marocco Mustapha Al Mansouri.

³³¹ Sesta Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Napoli, 2 e 3 dicembre 2003), in http://www.euromedi.org/attivita/html.asp?html=643_index.htm&fotoprincipale=643/logo_cig_2003_napoli_2_ok.jpg.

³³² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Decimo anniversario del partenariato euro-mediterraneo: un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi cinque anni", 12 aprile 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0139:FIN:IT:PDF>.

Barcellona nel novembre dello stesso anno per festeggiare il decimo anniversario del partenariato³³³.

Queste due conferenze hanno costituito gli eventi centrali del 2005, dichiarato anno del Mediterraneo dai Ministri degli Esteri riuniti a L'Aia il 29 e 30 novembre 2004³³⁴. In quella occasione, d'altronde, l'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), Javier Solana, aveva messo in evidenza come le azioni intraprese nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo non fossero imposte, ma “dei progetti comuni al servizio di tutti”³³⁵.

2. Il dialogo interculturale (1995-2005)

Pur essendo stato troppo spesso considerato il “parente povero” del partenariato euro-mediterraneo, il terzo pilastro, quello sociale, culturale e umano, nel decennio fra la prima Conferenza di Barcellona e la seconda, organizzata in occasione del decimo anniversario del partenariato, ha conosciuto uno sviluppo meritevole di un trattamento più approfondito.

a. I programmi euro-mediterranei

Diversi esempi di programmi adottati dalle conferenze euro-mediterranee nell'ambito del terzo pilastro, a sostegno del dialogo interculturale e interreligioso, possono essere citati.

Innanzitutto, il 22 e 23 aprile 1996 a Bologna si è tenuta la prima conferenza settoriale dei Ministri della Cultura dei Paesi mediterranei. Con l'obiettivo di preservare, promuovere e sviluppare l'eredità culturale euro-mediterranea, nel 1997, è stata lanciata la prima fase del programma *Euromed Heritage*³³⁶. Tale progetto, giunto al suo quarto periodo di attuazione (2008-2011), intende favorire il dialogo

³³³ Settima Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Lussemburgo, 30 e 31 maggio 2005), in http://www.euromedi.org/page/957/957_euromed.pdf.

³³⁴ Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (L'Aia, 29 e 30 novembre 2004), in http://www.euromedi.org/page/834/834_euromed_report_84_en.pdf.

³³⁵ BOURRINET, *Les relations transméditerranéennes aujourd'hui*, pp. 58-63, in BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, op. cit.

³³⁶ Si veda il sito: <http://www.euromedheritage.net/>.

interculturale e la comprensione reciproca nell'area mediterranea attraverso la valorizzazione dell'eredità culturale.

Durante la seconda Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri, tenutasi a Malta nell'aprile 1997, poi, il settore audiovisivo è stato scelto come settore strategico nel capitolo sociale, umano e culturale del partenariato. Nel 2000, quindi, è stato varato il progetto *Euromed Audiovisual*³³⁷, con l'intenzione di promuovere le relazioni fra i Paesi mediterranei attraverso il cinema e gli audiovisivi, veicoli per eccellenza delle informazioni relative alla cultura di un determinato Stato.

Per dar seguito alla Dichiarazione di Barcellona, secondo la quale “gli scambi fra i giovani dovrebbero essere i mezzi per preparare le future generazioni a una più stretta cooperazione fra i *partner* euro-mediterranei”³³⁸, sempre in occasione della Conferenza di Malta, si è sottolineata la necessità di dar vita a un programma di scambio giovanile sul modello di quelli elaborati in Europa. Nel 1999, dunque, è stato lanciato *Euromed Youth*³³⁹ con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei giovani nella vita sociale e professionale, stimolare la democratizzazione della società civile, migliorare la comprensione reciproca e la coesione fra i giovani del bacino del Mediterraneo attraverso il rispetto dell'altro, la tolleranza e il dialogo fra le culture, sviluppare la cittadinanza attiva e la partecipazione politica degli stessi, soprattutto a livello femminile. Inoltre, i giovani europei e quelli extra-comunitari possono entrare in contatto grazie ai programmi dell'Ue nel settore educativo volti a incrementare la mobilità extra-europea, come Tempus ed Erasmus Mundus.

Un progetto che merita un'attenzione particolare, infine, è l'istituzione della Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo fra le culture³⁴⁰. Tale Fondazione prende il nome dal Ministro degli Esteri svedese, Anna Lindh appunto, che nella Conferenza ministeriale di Valencia del 2002 aveva suggerito di creare una fondazione per favorire il dialogo fra le culture e le civiltà e incrementare, attraverso gli scambi intellettuali e l'osmosi culturale, i risultati del processo di Barcellona e che, tuttavia, non aveva potuto vedere il coronamento dei suoi sforzi giacché era stata assassinata nel 2003. A Napoli, poi, sempre nel 2003, si è deciso che la sede della

³³⁷ Si veda il sito: <http://www.euromedaudiovisuel.net/>.

³³⁸ Dichiarazione di Barcellona adottata durante la Conferenza euro-mediterranea, cit.

³³⁹ Si veda il sito: <http://www.euromedyouth.net/>.

³⁴⁰ Si veda: <http://www.euromedalex.org/Home/EN/Home.aspx>.

Fondazione sarebbe stata Alessandria d'Egitto e a L'Aia, l'anno successivo, è stato adottato lo statuto della stessa.

Operativa dal 2005, il suo principale obiettivo è quello di garantire il pluralismo e la diversità attraverso l'incontro di culture differenti e lo scambio di informazioni sulle stesse, nonché quello di sviluppare la dimensione umana del partenariato euro-mediterraneo. Agisce promuovendo un costante dibattito, facendo uso di tecniche multimediali e patrocinando importanti eventi. Affinché la Fondazione possa svolgere tali sue funzioni nel migliore dei modi, poi, determinate condizioni, necessarie e sufficienti, dovrebbero sussistere. Innanzitutto, ha bisogno di indipendenza: un'indipendenza non solo formale, nei confronti dei governi e delle istituzioni internazionali; ma anche e soprattutto finanziaria e gestionale, da una parte, e concettuale, dall'altra. A tal fine, sarebbe necessario autorizzare anche il ricorso al finanziamento privato³⁴¹. Inoltre, la Fondazione e i suoi progetti dovrebbero essere pubblicizzati e godere di un'adequata visibilità³⁴².

b. Il rapporto dei Saggi

Ancor prima del dramma dell'11 settembre 2001, l'allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, aveva mostrato preoccupazione per il futuro di un'Europa sempre più divisa da conflitti etnico-identitari. Per impedire uno scivolamento del continente europeo nel baratro della violenza, dunque, aveva designato un gruppo di Saggi con l'incarico di affrontare il tema "Il dialogo tra i popoli e le culture nello spazio euro-mediterraneo"³⁴³. Nell'ottica del partenariato euro-mediterraneo, istituito dalla Conferenza di Barcellona del 1995, il gruppo ha considerato l'Europa e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo come due metà di un'unica area di antichissima tradizione e complicità. È dalla condivisione culturale,

³⁴¹ Non si deve dimenticare, infatti, che il primo progetto di una fondazione europea, avente l'obiettivo "d'accroître la compréhension mutuelle entre les peuples de la Communauté, de promouvoir une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen ainsi que de développer une plus grande compréhension de l'intégration européenne", culminato nell'accordo del 29 marzo 1982, è fallito proprio per insufficienza di fondi. Il budget della Fondazione euro-mediterranea, dunque, non dovrebbe comprendere solo i mezzi finanziari messi a disposizione dall'Ue, dai suoi Stati membri e dai Paesi terzi mediterranei; anche il mecenatismo privato dovrebbe essere consentito.

³⁴² MEHDI, pp. 38-57, in BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, op. cit.

³⁴³ Rapporto del Gruppo dei Saggi istituito per iniziativa del Presidente della Commissione europea, op. cit.

inoltre, che sarebbe emerso un sentimento di appartenenza comune e di comunanza dei valori.

Il gruppo di Saggi ha dovuto rispondere a due quesiti essenziali:

- come contribuire alla nascita, al fianco della società degli Stati, di una “società dei popoli e delle culture” all’interno dello spazio euro-mediterraneo,
- come concepire, a tal fine, un dialogo tra le culture, ma soprattutto tra i popoli che di quelle culture sono al tempo stesso espressione ed eredi, nel rispetto di almeno tre principi, uguaglianza, appropriazione e fecondazione reciproca.

Il rapporto finale è stato pubblicato nell’ottobre 2003. Innanzitutto, nel documento vengono distinti due ordini di principi che dovrebbero reggere le relazioni euro-mediterranee. Cinque sono i principi fondatori, il più importante dei quali è certamente il più volte richiamato rispetto dell’altro. Tale valore, tuttavia, non dovrebbe condurre a un “comodo” relativismo. Il rispetto dello stato di diritto, dei principi democratici, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, infatti, dovrebbe essere garantito in ogni Stato e in ogni momento. Corollario di tale principio è quello dell’uguaglianza nella diversità, intesa nel senso di uguale partecipazione al dialogo e di accesso equo allo scambio. Altri principi, poi, sono quelli di libertà di coscienza, di solidarietà e di conoscenza sempre più approfondita dell’altro. È attraverso i cinque principi d’azione, invece, che si potrebbe realizzare pienamente un dialogo interculturale fra le nazioni mediterranee. Sono questi ultimi, in effetti, che darebbero struttura al cambiamento. Tali principi sono:

- il principio d’equità,
- quello di appropriazione e di responsabilità condivisa,
- il principio di trasversalità,
- quello di fecondazione reciproca,
- il principio di cooperazione.

I Saggi, infine, hanno evidenziato come il dialogo interculturale debba poggiare su tre elementi essenziali e indissociabili. In primo luogo, essi hanno inteso fare dell’educazione un vettore centrale dell’apprendimento della diversità e della conoscenza dell’altro, nella convinzione che sia proprio la scuola a forgiare i futuri

cittadini e i loro comportamenti. A tal fine, si sarebbero dovuti riorientare gli obiettivi del sistema scolastico, dando priorità, nei programmi formativi, alle materie che concorrono alla costruzione dell'identità culturale e della coscienza del cittadino. Questo avrebbe condotto i cittadini comunitari, anche attraverso l'apprendimento delle lingue e una sempre maggiore mobilità, ad avere delle vere conoscenze comuni e non più semplicemente condivise. Inoltre, i Saggi hanno proposto la creazione di una rete Braudel-Khaldun di cattedre universitarie sugli studi euro-mediterranei, da mettere in connessione con il programma comunitario Jean Monnet. Vitale è considerato, da ultimo, il ruolo della società civile. Infatti, i media e i mezzi di informazione avrebbero svolto una funzione indispensabile nel mettere in contatto persone appartenenti a culture e religioni diverse e, così facendo, nell'intensificare le loro relazioni e nel diffondere il dialogo.

3. Gli accordi di associazione

Si è sottolineato come la Dichiarazione di Barcellona abbia inaugurato una fase nuova nelle relazioni euro-mediterranee, fondata su un approccio regionale e globale. Tale orientamento multilaterale, tuttavia, non si è sostituito completamente alle relazioni bilaterali tenute dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati membri dell'Ue con ciascuno dei Paesi terzi mediterranei. Questo quadro continua a esistere, sebbene sia stato modificato dalla firma di accordi di associazione che hanno rimpiazzato quelli già ricordati di cooperazione di prima generazione conclusi negli anni '70 del XX secolo.

Fra il 1998 e il 2006 il Consiglio e la Commissione hanno approvato sette accordi euro-mediterranei di associazione, stipulati con la Repubblica tunisina (primo luglio 1995)³⁴⁴, il Regno del Marocco (26 febbraio 1996)³⁴⁵, lo Stato di Israele (20

³⁴⁴ Decisione n. 98/238/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998D0238:IT:HTML>.

³⁴⁵ Decisione n. 2000/204/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e il Regno del Marocco, dall'altro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0204:IT:HTML>.

novembre 1995)³⁴⁶, il Regno hashemita di Giordania (24 novembre 1997)³⁴⁷, la Repubblica araba d'Egitto (25 giugno 2001)³⁴⁸, la Repubblica algerina democratica e popolare (22 aprile 2002)³⁴⁹ e la Repubblica libanese (17 giugno 2002)³⁵⁰. L'Autorità palestinese, poi, beneficia di un accordo interinale in attesa della conclusione e dell'entrata in vigore di un vero e proprio accordo euro-mediterraneo di associazione. Tale accordo provvisorio, firmato il 24 febbraio 1997, riguarda gli aspetti commerciali e la cooperazione diversa da quella politica³⁵¹.

Tutte queste intese, al di là del carattere bilaterale e nonostante le peculiarità specifiche di ciascun *partner* mediterraneo, presentano uno schema analogo e dei caratteri in comune. Si prefiggono di promuovere, infatti, in linea con gli obiettivi del partenariato euro-mediterraneo, relazioni dialettiche periodiche in materia politica e di sicurezza, la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali e un dialogo sociale, culturale e umano.

Il titolo VIII di ogni accordo di associazione, infine, istituisce un Consiglio d'associazione, assistito da un Segretariato. Tale Consiglio, organo prevalentemente politico, si differenzia dal Comitato d'associazione, eminentemente tecnico. Su mandato del Consiglio, il Comitato gestisce l'accordo e deve realizzare gli obiettivi

³⁴⁶ Decisione n. 2000/384/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 19 aprile 2000 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:147:0001:0002:IT:PDF>.

³⁴⁷ Decisione n. 2002/357/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 26 marzo 2002 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:129:0001:0002:IT:PDF>.

³⁴⁸ Decisione n. 2004/653/CE del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0635:IT:HTML>.

³⁴⁹ Decisione n. 2005/690/CE del Consiglio del 18 luglio 2005 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:265:0001:0001:IT:PDF>.

³⁵⁰ Decisione n. 2006/356/CE del Consiglio del 14 febbraio 2006 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:143:0001:0001:IT:PDF>.

³⁵¹ Decisione n. 97/430/CE del Consiglio del 2 giugno 1997 relativa alla conclusione dell'Accordo euro mediterraneo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0430:IT:HTML>.

dell'associazione. Tali organi, in teoria, sono paritari, dotati di autonomia e di un certo numero di attribuzioni. Tale eguaglianza giuridica fra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo, però, è fittizia, laddove i singoli Paesi extra-comunitari si sono trovati spesso in una situazione di debolezza rispetto al blocco omogeneo comunitario³⁵².

4. La politica europea di vicinato

La politica europea di vicinato (Pev) è stata sviluppata nel corso del 2004 con lo scopo di rafforzare la stabilità, la prosperità e la sicurezza dell'Ue e dei suoi vicini immediati, terrestri o marittimi. Tale politica si basa su un documento di strategia della Commissione europea del maggio 2004, che fa seguito a due diverse comunicazioni della Commissione, presentate nel 2003, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali" e "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità". Inoltre, la Commissione è tornata sull'argomento due ulteriori volte, con la comunicazione sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 4 dicembre 2006 e quella su una forte politica europea di vicinato del 5 dicembre dell'anno successivo.

La prima comunicazione, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali"³⁵³, precisa che si dovrebbe offrire ai Paesi del Mediterraneo orientale, ai nuovi Stati indipendenti occidentali e alla Russia una partecipazione al mercato interno dell'Ue e una maggiore integrazione e liberalizzazione dello stesso per favorire la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. In questo modo, infatti, si stabilizzerebbe la situazione economica, politica e sociale ai confini dell'Europa e questo, inevitabilmente, condurrebbe a una situazione di maggiore armonia e sicurezza anche all'interno del Vecchio Continente.

³⁵² L'istituzione dell'Unione del Maghreb arabo (Uma) nel 1989 dovrebbe essere letta come un tentativo di creare un blocco regionale compatto che raduni i principali Paesi della sponda meridionale del mar Mediterraneo e, così facendo, possa contrapporsi all'almeno apparente omogeneità dell'Ue.

³⁵³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Europa ampliata – Prossimità", cit.

La Russia, tuttavia, pur essendo un vicino dell'Unione europea, non è interessata dalla politica europea di vicinato. Le sue relazioni con l'Ue, infatti, sono coperte da un partenariato strategico che considera quattro ambiti di intervento principali:

- quello economico,
- lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- il settore relativo alla sicurezza esterna,
- quello della ricerca e dell'educazione.

La seconda comunicazione, "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità"³⁵⁴, invece, individua fra gli obiettivi della Pev la promozione di uno sviluppo socio-economico sostenibile nelle regioni di confine, la collaborazione per affrontare nuove sfide comuni in campi quali l'ambiente, la salute pubblica e la prevenzione della criminalità organizzata e, soprattutto, la garanzia di frontiere sicure.

Il documento di strategia, "Politica europea di prossimità – Documento di strategia"³⁵⁵, poi, definisce i cardini della politica europea di vicinato. I Paesi interessati dalla stessa sono quelli dell'Europa orientale, del Mediterraneo e del Caucaso meridionale: l'Algeria, l'Armenia, l'Azerbaijan, la Bielorussia, l'Egitto, la Georgia, la Giordania, Israele, il Libano, la Libia, il Marocco, la Moldavia, l'Autorità palestinese, la Siria, la Tunisia e l'Ucraina. La politica europea di vicinato si struttura in piani d'azione bilaterali fra l'Ue e gli Stati interessati e, proprio perché offre incentivi e opportunità addizionali bilaterali, costituisce il logico complemento del multilaterale partenariato euro-mediterraneo già descritto, un approfondimento dello stesso giacché permette di risolvere situazioni che globalmente non potrebbero essere trattate. Il suo obiettivo nel lungo periodo è la creazione degli stessi legami politici ed economici stretti che caratterizzano lo Spazio economico europeo, permettendo ai Paesi interessati dalla Pev, secondo quanto affermato dall'ex Presidente della Commissione europea Romano Prodi, "la condivisione di tutto, tranne delle istituzioni".

³⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", primo luglio 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0393:FIN:IT:PDF>.

³⁵⁵ Comunicazione della Commissione, "Politica europea di prossimità", cit.

A diciotto mesi dalla sua attuazione, inoltre, la Commissione, nel dicembre 2006, ha fatto il punto sulla politica europea di vicinato e sui suoi risultati, individuando quali aspetti positivi della stessa la responsabilità comune e la concretezza che ha sviluppato fra gli Stati partecipanti. Di converso, i limiti si sono riscontrati nella mancata integrazione economica e commerciale, nelle questioni irrisolte relative alla mobilità e alle migrazioni e negli ancora troppo numerosi conflitti regionali. È in tali settori, dunque, che l'attività dell'Ue dovrebbe essere incrementata, sia quantitativamente sia qualitativamente³⁵⁶.

Infine, la comunicazione del 2007, "Una forte politica europea di vicinato"³⁵⁷, ha indicato alcuni ambiti strategici che devono essere rafforzati, come la crescita economica e la modernizzazione delle zone limitrofe all'Ue, la convergenza delle regolamentazioni interne delle stesse, l'apertura del mercato del lavoro degli Stati membri e una spinta più decisiva alla stabilità politica dei Paesi interessati dalla Pev.

La politica europea di vicinato, in conclusione, non è uno strumento sostitutivo dei precedenti programmi regionali varati dall'Unione europea. Si sovrappone a questi ultimi nel momento in cui presenta un approccio bilaterale, che tiene conto delle specificità dei singoli Stati e della regione alla quale questi appartengono. Queste relazioni bilaterali si aggiungono al sistema multilaterale gestito dall'Ue. All'indomani degli attentati dell'11 settembre, in particolare, in Europa si è privilegiata la strada del dialogo e dell'instaurazione, attraverso il *soft power*, di relazioni pacifiche e armoniose fra gli Stati. Garantendo la sicurezza e incoraggiando la stabilità finanziaria, economica, politica e sociale dei Paesi confinanti, infatti, l'Ue avrebbe avuto meno da temere anche al proprio interno. La Pev, quindi, in ultima analisi, rientra nella cornice della strategia europea di sicurezza.

* * *

Nel quadro dell'elaborazione di una politica europea di vicinato, si è richiesta una maggiore efficacia e trasparenza dell'assistenza finanziaria esterna fornita

³⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica europea di vicinato, cit.

³⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Forte politica europea", cit.

dall'Unione europea. A tal fine, da una parte, il regolamento n. 1638/2006³⁵⁸ ha abrogato il regolamento Meda, sopprimendo i precedenti strumenti finanziari dell'Ue (sia nell'ambito di accordi di cooperazione e partenariato e di associazione bilaterali, sia nel quadro di un approccio globale e regionale come è, appunto, il partenariato euro-mediterraneo) e istituendone uno unico volto a fornire un'assistenza comunitaria finalizzata alla creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato. Dall'altra, inoltre, dal primo gennaio 2007 l'iniziativa Eidhr è stata sostituita dallo strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti dell'uomo nel mondo, istituito dal regolamento n. 1889/2006³⁵⁹.

C. Barcellona 2005

Nello stesso luogo nel quale esattamente dieci anni prima aveva avuto inizio il processo di Barcellona, i *partner* europei ed extra-comunitari mediterranei si sono incontrati, sotto l'egida del Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso e del Commissario per le Relazioni esterne e la politica europea di vicinato Benita Ferrero-Waldner, per dare un nuovo impulso al partenariato euro-mediterraneo³⁶⁰. Il 27 e 28 novembre 2005, dunque, a Barcellona è stato adottato un nuovo piano d'azione della durata quinquennale, che ha sostituito quello elaborato a Valencia nel 2002. Nel documento si è reiterata l'importanza delle tre dimensioni del partenariato euro-mediterraneo, individuate nel 1995 nella capitale catalana³⁶¹.

In ambito politico, si è sottolineata la necessità di porre fine al conflitto arabo-israeliano, di rendere più stabile e sicura la regione mediterranea, di rafforzare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto e dei principi democratici.

³⁵⁸ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:310:0001:0014:IT:PDF>.

³⁵⁹ Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:IT:PDF>.

³⁶⁰ Conclusioni della Conferenza euro-mediterranea di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in http://www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDChairmanStatementFINAL28NOV.pdf.

³⁶¹ Piano d'azione quinquennale adottato dalla Conferenza di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in http://www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDWorkProgrFINAL28NOV.pdf.

Nel settore economico-finanziario si è riproposta l'esigenza di raggiungere uno sviluppo sostenibile, compatibile cioè con l'integrità dell'ecosistema e l'equità sociale, intesa sia in senso intra-generazionale (possibilità garantita a tutti di accedere alle risorse) sia in senso intergenerazionale (obbligo morale di non precludere alle generazioni future l'opportunità di usufruire delle stesse)³⁶². Gli Stati terzi mediterranei avrebbero dovuto ridurre il loro differenziale di sviluppo rispetto a quelli comunitari, facilitando e soprattutto rendendo più sicuro l'accesso degli investimenti esteri e agevolando il risparmio privato e lo sviluppo dello spirito imprenditoriale, soprattutto fra i giovani. L'area di libero scambio da realizzarsi entro il 2010, infine, si sarebbe dovuta progressivamente concretizzare attraverso la liberalizzazione del commercio, e in particolare di quello dei prodotti agricoli.

Nel terzo pilastro del partenariato euro-mediterraneo, il nuovo piano d'azione quinquennale ha elencato tutta una serie di obiettivi che dovrebbero essere raggiunti attraverso gli sforzi congiunti delle istituzioni comunitarie e dei suoi Stati membri, ma soprattutto dei Paesi terzi mediterranei. In particolare, si dovrebbe cercare di dimezzare l'analfabetismo entro il 2010, di assicurare, senza discriminazioni basate sul genere, pari opportunità di accesso a un'educazione di qualità entro il 2015, di ridurre le disparità educative fra i Paesi della regione mediterranea e, infine, di incrementare l'apprendimento delle diverse culture dell'area.

Tale nuovo piano d'azione è innovativo dal momento che ha introdotto una nuova dimensione nel partenariato euro-mediterraneo. Questo quarto pilastro è dedicato alle migrazioni e all'integrazione sociale degli immigrati regolari, due concetti che, come si è già notato, in precedenza erano fatti rientrare all'interno del partenariato nei settori sociale, culturale e umano. I flussi migratori legali sono considerati come una necessità economica e permettono, inoltre, una migliore conoscenza della cultura e delle tradizioni dell'altro con cui si entra in contatto. Si dovrebbe facilitare, quindi, l'integrazione degli immigrati regolari. D'altro canto, i Paesi dell'area mediterranea cercano di far convergere i loro sforzi per ridurre considerevolmente l'immigrazione illegale e i traffici di esseri umani.

Sempre in occasione di tale conferenza, inoltre, i partecipanti hanno adottato un documento sul terrorismo internazionale, nel quale hanno riaffermato la loro volontà

³⁶² VANOLO, *Geografia economica del sistema-mondo*, Torino, 2006.

di combattere il terrorismo dando seguito a tutte le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia, nonché hanno solennemente dichiarato di voler limitare l'accesso dei gruppi terroristici ai finanziamenti internazionali e alle armi³⁶³.

* * *

Al Vertice di Barcellona hanno fatto seguito due ulteriori conferenze euro-mediterranee dei Ministri degli Affari esteri. La prima, anticipata dalla comunicazione della Commissione “Il partenariato euro-mediterraneo: è tempo di passare all'azione”³⁶⁴, si è tenuta a Tampere il 27 e 28 novembre 2006, esattamente a un anno di distanza dal Summit dei Capi di Stato e di governo di Barcellona³⁶⁵. La seconda, invece, è stata organizzata a Lisbona il 5 e 6 novembre 2007 dalla Presidenza portoghese di turno dell'Ue³⁶⁶ ed è stata preceduta dalla comunicazione “Il partenariato euro-mediterraneo: promuovere la cooperazione regionale per sostenere la pace, il progresso e il dialogo interculturale”³⁶⁷.

In entrambe le conferenze sono stati ripresi i temi del piano d'azione quinquennale di Barcellona del 2005 e un'attenzione particolare è stata poi rivolta all'implementazione del Codice di condotta contro il terrorismo. A Tampere, in particolare, si è evidenziata l'importanza di imprimere un nuovo slancio al processo di pace in Medio Oriente, soprattutto in conseguenza dei tragici fatti dell'estate del

³⁶³ Codice di condotta euro-mediterraneo contro il terrorismo internazionale adottato dalla Conferenza di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in http://www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDCodeConductFINAL28NOV.pdf.

³⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla preparazione della Conferenza dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Tampere (27-28 novembre 2006), “Il partenariato euro-mediterraneo: è tempo di passare all'azione”, 25 ottobre 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0620:FIN:IT:PDF>.

³⁶⁵ Ottava Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Tampere, 27 e 28 novembre 2006), in http://www.euromedi.org/page/1269/1269_tampere_conclusions.pdf.

³⁶⁶ Nona Ottava Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Lisbona, 6 e 7 dicembre 2007), in http://www.euromedi.org/page/1415/1415_9ReuniaoEuromedMNES.pdf.

³⁶⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla preparazione della Conferenza dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Lisbona (5-6 novembre 2007), “Il partenariato euro-mediterraneo: promuovere la cooperazione regionale per sostenere la pace, il progresso e il dialogo interculturale”, 17 ottobre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0598:FIN:IT:PDF>.

2006 nei territori palestinesi, in Libano e nel nord di Israele³⁶⁸. A Lisbona, invece, per la prima volta i rappresentanti degli Stati partecipanti al partenariato hanno discusso la proposta dell'Unione mediterranea, lanciata poche settimane prima dal Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy.

³⁶⁸ Il 12 luglio 2006, militanti del partito politico sciita Hezbollah hanno attaccato dal confinante Libano alcuni villaggi della frontiera settentrionale dello Stato di Israele. L'esercito israeliano ha risposto militarmente e il conflitto che ne è seguito è durato 34 giorni, terminando il 14 agosto 2006 quando ha avuto effetto la risoluzione n. 1701 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Tale risoluzione, approvata all'unanimità l'11 agosto, ha richiesto il cessate il fuoco immediato e ha previsto il dispiegamento di una forza internazionale nel sud del Libano, l'Unifil, la Forza di interposizione in Libano delle Nazioni Unite.

III. L'Upm, un'“idea francese” o un “progetto di tutti”?

All'alba del nuovo millennio è divenuto evidente come il mar Mediterraneo giochi un ruolo chiave nello scacchiere internazionale. Se in passato, infatti, è stato il protagonista di guerre violente, della caduta di grandi imperi, del colonialismo e della decolonizzazione, del crollo del sistema basato sulle ideologie; oggi la sua centralità non è da meno. È in questo immenso “mare interno”, in effetti, che gli Stati Uniti vedono il loro corridoio d'accesso al Medio Oriente; è uno spazio di transizione verso il Continente Nero per gli europei, una barriera da superare per raggiungere la modernità garantita dall'Unione europea per gli africani. Le grandi “battaglie” dell'economia del petrolio e del gas sono combattute su tale terreno, le “visionarie” teorie dello “scontro di civiltà” del politologo americano Samuel Huntington si manifestano in tutta la loro tragicità in questa area, soprattutto in seguito allo scoppio della seconda intifada fra lo Stato di Israele e l'Autorità palestinese³⁶⁹.

A. L'iniziale proposta di Nicolas Sarkozy

Nella consapevolezza che la via intrapresa dai Paesi europei, quella del dialogo con i loro *partner* che si affacciano sulla sponda meridionale del mar Mediterraneo, fosse la strada da seguire e da implementare e nella convinzione che il processo di Barcellona, iniziato nella capitale catalana nell'ormai lontano novembre 1995, avesse condotto a risultati positivi, soprattutto negli ambiti culturale, umano e sociale, il candidato alla Presidenza francese Nicolas Sarkozy, durante la campagna elettorale

³⁶⁹ La seconda intifada è iniziata nel settembre 2000; ma l'ultima campagna militare delle forze armate israeliane risale all'“operazione piombo fuso”, cominciata il 27 dicembre 2008 e conclusasi il 17 gennaio 2009. Dopo che Hamas, organizzazione religiosa e politica di carattere paramilitare che detiene la maggioranza dei seggi in seno all'Autorità palestinese, aveva dichiarato la rottura della tregua, proclamata a giugno 2008, l'esercito israeliano ha intrapreso una campagna, aerea dapprima e terrestre successivamente, terminatasi solo in seguito all'adozione della risoluzione n. 1860 da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e all'intervento della mediazione diplomatica dell'Egitto. La risoluzione, adottata l'8 gennaio 2009 con quattordici voti favorevoli su quindici (gli Stati Uniti si sono astenuti, non esercitando così il loro diritto di veto), ha richiesto il cessate il fuoco immediato e il ritiro delle forze israeliane dalla striscia di Gaza.

per le elezioni presidenziali del 2007, ha lanciato l'idea di un'Unione mediterranea (Um).

Uscito vincitore dalle urne, l'esponente dell'Unione per un movimento popolare (Ump), la sera stessa del secondo turno elettorale, il 6 maggio 2007, ha fatto un annuncio per "imbastire un'Unione mediterranea". In un discorso pronunciato a Tangeri il 27 ottobre dello stesso anno, poi, Sarkozy ha rilanciato il progetto dell'istituzione di un'organizzazione internazionale intergovernativa che riunisse gli Stati rivieraschi del mar Mediterraneo, così da renderlo "il più grande laboratorio al mondo del co-sviluppo, dove lo sviluppo si decide insieme e si domina insieme, dove la libertà di circolazione degli uomini si costruisce insieme e si domina insieme, dove la sicurezza si organizza insieme e si garantisce insieme". Sempre in tale occasione, inoltre, il Presidente della Repubblica francese ha invitato questi Stati a partecipare a una riunione in programma a Parigi, che avrebbe gettato le fondamenta di una simile organizzazione.

Nonostante lo stesso Sarkozy avesse più volte sottolineato come l'Unione mediterranea dovesse diventare un "progetto di tutti", numerose critiche sono state mosse a quella che, invece, era considerata un'"idea prettamente francese", sia da parte degli Stati membri dell'Ue (e, in particolare, erano gli Stati dell'Europa settentrionale, che nel disegno di Sarkozy dovevano semplicemente essere considerati Stati osservatori o associati, a mostrare tutta la loro disapprovazione) sia dai Paesi terzi mediterranei.

1. Reazioni degli Stati membri dell'Ue

Numerosi Stati membri dell'Ue si sono opposti al progetto dell'Unione mediterranea in quanto questo avrebbe, a loro dire, relegato a un ruolo di secondo piano le istituzioni comunitarie e i progetti sviluppati dall'Ue nella regione, come la politica europea di vicinato e il partenariato euro-mediterraneo. Tale organizzazione internazionale intergovernativa avrebbe segnato il passaggio da una logica euro-mediterranea a una intra-mediterranea. In particolare, capofila degli scontenti era il Cancelliere tedesco Angela Merkel, che temeva una marginalizzazione del suo Paese,

dovendo far parte dell'Unione mediterranea, secondo l'iniziale progetto di Sarkozy, solo gli Stati costieri del mar Mediterraneo.

Avrebbero fatto parte dell'Um, dunque, da una parte, la Francia, l'Italia, la Grecia, la Spagna, Malta e Cipro per l'Unione europea, dall'altra, l'Algeria, l'Egitto, la Libia, il Marocco, la Tunisia, Israele, il Libano, la Siria, la Turchia e l'Autorità palestinese. Il 20 dicembre 2007, a Roma, i *leader* italiano, spagnolo e francese, rispettivamente Romano Prodi, José Luis Rodríguez Zapatero e, appunto, Nicolas Sarkozy, hanno lanciato un appello a favore della cooperazione mediterranea. In tale occasione, inoltre, eccezioni riguardo alla *membership* del nuovo ente internazionale sono state previste solo per i Paesi "quasi-mediterranei", come il Portogallo, la Giordania e la Mauritania.

Gli altri Stati membri dell'Unione europea, associati o osservatori, quindi, hanno proposto di rafforzare la politica estera e di sicurezza comune dell'Ue (Pesc) e i programmi già esistenti, basati su approcci sia bilaterali sia multilaterali³⁷⁰.

2. Reazioni dei Paesi terzi mediterranei

Il progetto francese, almeno in questo primo periodo, non è stato accolto a braccia aperte neanche dai Paesi terzi mediterranei. L'Unione mediterranea, infatti, si sarebbe potuta trasformare in uno strumento privilegiato utilizzato dagli Stati europei per controllare quelli extra-comunitari in settori chiave, come l'energia, l'ambiente, la salute e soprattutto le migrazioni. Inoltre, gli Stati europei, e in particolare la Francia, devono fare i conti con un'eredità pesante, conseguenza di uno scomodo passato coloniale, e, quindi, un sospetto latente è sempre presente nelle relazioni fra gli Stati affacciati sulle due sponde del mar Mediterraneo.

Ancora, dubbi ha suscitato, fra gli Stati arabi, la presenza di Israele in seno a tale organizzazione internazionale, giacché questo avrebbe istituzionalizzato i contatti a livello ministeriale fra le autorità israeliane, palestinesi e degli Stati facenti parte della Lega araba senza, tuttavia, trovare una soluzione concreta e soprattutto immediata al conflitto israelo-palestinese. Infine, la Turchia ha considerato l'Unione

³⁷⁰ DUFOURCQ, *L'Union pour la Méditerranée: un beau projet*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 51-56.

mediterranea un ostacolo lungo la strada dell'integrazione nell'Ue e non un'opportunità per avviare più rapidamente un simile processo.

B. Il “compromesso di Hannover”

È stato durante una conferenza stampa congiunta, organizzata il 4 marzo 2008 a Hannover, in occasione dell'apertura della fiera mondiale dell'elettronica, che il Cancelliere tedesco e il Presidente francese hanno superato l'*impasse* in cui ha rischiato di scivolare l'Unione mediterranea. Con il cosiddetto “compromesso di Hannover”, infatti, si è deciso che tutti e ventisette gli Stati dell'Ue sarebbero divenuti membri a pieno titolo della nuova organizzazione internazionale, che avrebbe preso il nome di Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo (Upm). L'Upm, dunque, non sarebbe stato uno strumento volto a sostituire gli accordi euro-mediterranei, ma a migliorarli e a potenziare la cooperazione nei settori chiave da questi indicati, quelli economico, finanziario, politico, della sicurezza, sociale, culturale e umano. In particolare, la Francia ha spinto affinché fossero quattro i principali temi trattati dalla nuova organizzazione:

- l'ambiente,
- il dialogo interculturale,
- la crescita economica,
- la sicurezza³⁷¹.

* * *

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008 ha accettato la proposta franco-tedesca³⁷². Nell'allegato I alle conclusioni della Presidenza, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare le sue proposte in vista del Vertice che si è svolto a Parigi il 13 luglio 2008 e che ha dato formalmente vita all'Unione

³⁷¹ DUFOURCQ, op. cit., pp. 51-56.

³⁷² Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/99417.pdf.

per il Mediterraneo, un'organizzazione internazionale raggruppante i ventisette Stati membri dell'Ue e i Paesi costieri mediterranei non appartenenti all'Unione europea.

La Commissione, quindi, ha inviato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo il 20 maggio 2008³⁷³. Nel documento si è messo in evidenza come il Mediterraneo sia, al tempo stesso, un incrocio di popoli e un ponte fra culture e continenti diversi. In quanto incrocio, dunque, l'area è interessata da relazioni trans-mediterranee concernenti interessi legati alla comune storia e alle tradizioni condivise. In quanto ponte, d'altra parte, la regione mediterranea è caratterizzata da approcci globali e multilaterali, che garantiscono l'assistenza fornita dai Paesi che si affacciano sulla riva nord a quelli meridionali. Il partenariato euro-mediterraneo inaugurato a Barcellona, quindi, costituisce una necessità per i Paesi della regione mediterranea e, come tale, non può essere sostituito da una nuova organizzazione internazionale. Tale processo, tuttavia, presenta dei limiti e lo scopo dell'Unione per il Mediterraneo è proprio quello di approfondire il dialogo euro-mediterraneo, esaltandone i successi e colmandone al tempo stesso le lacune. Jean Dufourcq ha affermato:

“Le relazioni trans-mediterranee non inficiano quelle euro-mediterranee bensì le completano; i rapporti euro-mediterranei non integrano quelli trans-mediterranei ma li facilitano”³⁷⁴.

L'Upm, secondo la Commissione, aumenterebbe il potenziale di integrazione regionale e di coesione fra gli Stati mediterranei. La proposta di organizzare vertici biennali di Capi di Stato o di governo ha evidenza proprio tale volontà di rafforzare le relazioni, sia multilaterali sia bilaterali, fra gli Stati membri dell'Ue e quelli terzi mediterranei. La cooperazione e l'equilibrio verrebbero rafforzati anche dalla Copresidenza, che avrebbe visto uno dei Presidenti provenire dai Paesi membri dell'Ue e l'altro da quelli terzi. Il Presidente della parte mediterranea sarebbe stato

³⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, 20 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:IT:PDF>.

³⁷⁴ DUFOURCQ, op. cit., pp. 51-56.

“*Le transméditerranéen n'invalide pas l'euro-méditerranéen mais le complète; l'euro-méditerranéen n'intègre pas le transméditerranéen mais le facilite*”.

nominato in modo consensuale da tutti gli Stati terzi per un periodo di due anni. Quello dell'Ue, una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, sarebbe stato il Presidente del Consiglio o quello della Commissione (a livello dei Capi di Stato e di governo) e l'Alto rappresentante per la Pesc o il Vicepresidente della Commissione (a livello dei Ministri degli Esteri).

Inoltre, un Comitato di rappresentanti, nominati dagli Stati dell'Unione per il Mediterraneo e dalla Commissione, con sede permanente a Bruxelles, si sarebbe occupato della *governance* dell'Upm stessa. L'organizzazione, infine, avrebbe avuto anche un Segretariato permanente leggero, il cui organico sarebbe stato approvato dal Comitato euro-mediterraneo.

C. L'Unione per il Mediterraneo

In occasione della Presidenza francese di turno dell'Unione europea, nel secondo semestre del 2008, diverse conferenze sono state organizzate in Francia per procedere all'istituzione di questa nuova organizzazione internazionale. Due sono state fondamentali giacché hanno stabilito la composizione della stessa e gli obiettivi che questa si sarebbe dovuta prefiggere, nel breve come nel lungo periodo.

1. Vertice di Parigi (13 luglio 2008)

Hanno partecipato al Vertice di Parigi, oltre agli Stati membri dell'Unione europea e alla Croazia, in qualità di Paese candidato all'adesione, anche l'Albania, l'Algeria, la Bosnia-Erzegovina, l'Egitto, Israele, la Giordania, il Libano, il Marocco, la Mauritania, Monaco, il Montenegro, la Siria, la Tunisia, la Turchia e l'Autorità palestinese. Un totale di quarantatre Stati, quindi, avrebbero fatto parte della nuova organizzazione internazionale.

Gli organi già esistenti e funzionanti, come l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea e la Fondazione Anna Lindh per il dialogo fra le culture, avrebbero continuato a svolgere le loro funzioni, seguitando a essere l'espressione parlamentare legittima l'una e la voce della società civile nel terzo pilastro della Dichiarazione di

Barcellona l'altra. Queste due istituzioni, poi, come si è già evidenziato, sarebbero state affiancate da un Segretariato permanente e da una Copresidenza.

Nell'allegato alla Dichiarazione finale di Parigi, infine, sono stati elencati alcuni progetti meritevoli di finanziamenti. Questi sono:

- la lotta all'inquinamento nel mar Mediterraneo,
- la costruzione di grandi autostrade in grado di collegare i Paesi della sponda sud del Mediterraneo tra loro,
- la realizzazione di un programma comune di protezione civile per la prevenzione delle catastrofi naturali o artificiali,
- l'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili,
- la predisposizione di un'area euro-mediterranea di insegnamento superiore e di ricerca, attraverso l'aumento degli scambi e della mobilità euro-mediterranea;
- infine, un progetto di ammodernamento delle imprese nei Paesi terzi mediterranei o "quasi-mediterranei"³⁷⁵.

2. Decima Conferenza euro-mediterranea (Marsiglia, 3 e 4 novembre 2008)

Un'ulteriore conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri, la decima dall'inaugurazione del partenariato euro-mediterraneo avvenuta nel 1995, si è tenuta a Marsiglia il 3 e 4 novembre 2008. In tale occasione, è stato precisato l'ambito d'azione dell'Unione per il Mediterraneo ed è stata puntualizzata la sua struttura organica.

Alti funzionari si sarebbero riuniti regolarmente per preparare i lavori delle conferenze ministeriali e di quelle dei Capi di Stato e di governo, che si sarebbero tenute con scadenza biennale. Un Comitato permanente congiunto, poi, con sede a Bruxelles, avrebbe facilitato il lavoro degli alti funzionari e avrebbe sostituito il Comitato euro-mediterraneo. Ancora, il Segretariato sarebbe stato composto di un

³⁷⁵ Dichiarazione comune del vertice di Parigi per il Mediterraneo, 13 luglio 2008, in http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaratation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf.

Segretario generale e di cinque segretari generali aggiunti, nominati dagli alti funzionari per una durata triennale. Il loro mandato avrebbe potuto essere rinnovato una sola volta e la composizione avrebbe dovuto rispecchiare criteri di equilibrio di rappresentanza geografica. La sede dello stesso sarebbe stata Barcellona. Un'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea (Arlem), infine, avrebbe potuto essere associata all'organico dell'Ump³⁷⁶.

* * *

L'interrogativo lasciato senza risposta, però, è se l'Upm sarà in grado di affrontare i problemi incontrati nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, approfondendo al contempo l'integrazione della regione mediterranea. Per dare un giudizio completo dell'attività dell'organizzazione, dunque, non resta che attendere gli sviluppi futuri della stessa.

³⁷⁶ Decima Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Marsiglia, 3 e 4 novembre 2008), in http://www.euromedi.org/page/1649/1649_Declaration_finale_04_Nov_2008_FR.pdf.

CONCLUSIONI

*“Lorsque des cultures différents se rencontrent, elles doivent fleurir ensemble.
Comme dans un jardin: une rose ne dit pas à une tulipe: ‘tu n’existe pas’”.*

Satguru Baba Ji, *leader spirituale indiano*

Il 2008 è ormai giunto al suo epilogo. Riposto nel cassetto del passato, ha portato con sé le politiche adottate e i risultati delle stesse. È stato un anno bisestile; ma anche l'anno internazionale del pianeta (sulla base della risoluzione n. 60/192 dell'Assemblea generale dell'Onu del 22 dicembre 2005), l'anno internazionale delle lingue (proclamato il 16 maggio 2007 dalla risoluzione n. 61/266 dell'Assemblea generale, fondata su un precedente atto dell'Unesco), l'anno internazionale della patata (dichiarato il 22 dicembre 2005 dalla risoluzione n. 60/191 dell'Assemblea generale, che ha preso spunto da un previo documento della Fao), l'anno internazionale della sanità (deciso con la risoluzione n. 61/192 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 2006) e, soprattutto, l'anno europeo del dialogo interculturale. Si spera che l'attenzione riservata al dialogo interculturale dagli Stati membri dell'Unione europea, dai Paesi terzi e dalle istituzioni comunitarie non cada nell'oblio del dimenticatoio, ma, al contrario, rimanga vigile anche all'indomani della chiusura ufficiale dell'anno europeo e dell'avvicendamento di quello della creatività, annunciato per il 2009.

L'importanza del dialogo fra le culture è stata riconosciuta fin dall'antichità, fin dai tempi dell'impero romano e delle esplorazioni di Marco Polo, fin dalle aperture della dinastia Ming in Cina e dell'epoca d'oro dell'Islam, quando Cordoba era la

capitale di Al Andalus e i musulmani vi regnavano con saggezza e giustizia, incoraggiando la tolleranza religiosa ed etnica, potenziando il commercio, affinando le tecniche agricole, promuovendo l'arte e dando un contributo inestimabile alla scienza. Al suo apice, infatti, Cordoba si era trasformata nella città più sofisticata d'Europa, ospitava oltre settecento moschee, ben sessantamila palazzi e circa settanta biblioteche, disponeva del primo sistema d'illuminazione stradale europeo.

Talvolta, tuttavia, la rilevanza di un simile dialogo è stata relegata a un ruolo di secondo piano, essendosi privilegiati i rapporti economico-finanziari o politici fra gli Stati. Lo si è visto, in particolare, nel caso del partenariato euro-mediterraneo, dove, riprendendo l'espressione di Paul Balta, troppo spesso il dialogo interculturale è stato considerato il "parente povero" del processo di Barcellona. Tale relazione dialogica, invece, acquista un valore basilare anche e soprattutto perché attraversa trasversalmente innumerevoli settori. È all'interno degli ambiti politico, economico, sociale e di sicurezza che, di fatto, il dialogo tra le culture nasce e si sviluppa pienamente.

Si è rimarcato come, in seno all'Unione europea, il dialogo interculturale presenti due dimensioni. Quella interna permette ai cittadini comunitari di approfondire la loro conoscenza, di comprendere le rispettive esigenze culturali e religiose, di sentirsi sempre più parti di un soggetto che ambisce a diventare politico e che, per farlo, ha bisogno della nascita di un comune sentimento di appartenenza. Quella esterna, invece, riguarda i rapporti fra l'Europa e i suoi vicini. In ambedue i casi, gli obiettivi prefissati vengono raggiunti utilizzando gli stessi strumenti e facendo leva sui medesimi temi. Un'attenzione speciale, poi, è rivolta ai giovani, giacché saranno proprio questi ultimi coloro che edificheranno la società del domani. Sono loro, dunque, che devono essere educati alla differenza culturale, loro che devono interessarsi a quelle competenze interculturali oggetto di una conclusione del Consiglio nel maggio 2008.

A livello intra-comunitario, si evince come la mobilità e gli scambi, sia nella sfera lavorativa sia in quella educativa, abbiano condotto a maggiori interazioni fra i cittadini. La globalizzazione e la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, nonché la fine delle distanze provocata dalle innovazioni tecnologiche nel settore dei trasporti hanno spinto i cittadini comunitari a muoversi

più frequentemente. Vivere, o anche solo viaggiare, in Paese diverso dal proprio consente di conoscere meglio quello Stato e la sua cultura, di apprezzare i suoi cittadini e quelli di altri Paesi che pure hanno condiviso con i primi la medesima esperienza, formativa a trecentosessanta gradi. Conseguentemente, verranno demoliti i pregiudizi, basati sull'ignoranza, che purtroppo ancora perdurano in molti Paesi "illuminati" dell'Ue. Tali cittadini, dunque, non si considereranno più solo inglesi, francesi, italiani o spagnoli; bensì anglo-europei, franco-europei, italo-europei o ispano-europei.

La dimensione esterna del dialogo interculturale è stata quella più trattata nell'elaborato, giacché un occhio di riguardo si è avuto nei confronti del fenomeno migratorio. Le migrazioni, come si è più volte ripetuto, infatti, sono utili all'Europa poiché permettono alla stessa di continuare a sopravvivere, nonostante i cambiamenti demografici stiano facendo delineare all'orizzonte la "catastrofica" previsione di un'Europa sempre più vecchia. La piramide demografica dell'Unione europea, nel lungo e addirittura nel medio periodo, in effetti, appare invertita, con una base molto stretta, conseguenza dell'"invecchiamento dal basso" provocato dal calo del tasso di natalità, e con una punta molto ampia, causata dall'"invecchiamento dall'alto" dovuto all'aumento dell'età media di vita.

La percentuale di persone in età da lavoro, invero, al giro di boa di questo secolo, si dimezzerà e, quindi, senza l'apporto garantito dall'immigrazione, il continente europeo non avrà aspettative di sopravvivenza, demografica come economica. Ciò che più inquieta gli europei, però, è il fatto che i "nuovi arrivati" provengano, per lo più, dai Paesi limitrofi dell'Africa settentrionale e dal Medio Oriente, Stati, cioè, in cui la maggioranza della popolazione si professa di religione islamica. L'idea che alla fine del XXI secolo il Vecchio Continente possa trasformarsi in un territorio abitato in prevalenza da islamici inorridisce coloro che, invece, hanno insistito sulle radici greche e cristiane del continente e che pensano che non siano i confini geografici a delineare l'Ue, bensì quelli culturali.

È per questo motivo che un dialogo interculturale riuscito con tali Paesi è l'obiettivo che l'Unione europea si prefigge. Attraverso il dialogo interculturale, difatti, si potranno conoscere i veri tratti della religione islamica; si comprenderà, pertanto, che la stessa non inneggia a martiri suicidi, né osanna la guerra santa e lo

spargimento di sangue nel mondo non musulmano, nel *dar al-harb*, la “dimora della guerra”. Questa, infatti, altro non è che un’interpretazione fondamentalista di una simile fede. E non si può tralasciare, inoltre, il fatto che visioni fondamentaliste, in passato, si sono avute anche di altre confessioni religiose. Quella cattolica, purtroppo, non ha costituito un’eccezione, giacché l’immagine delle crociate è ancora impressa nella mente degli storici. L’Inquisizione, d’altra parte, ha provocato la morte di molti studiosi e numerose torture sono state inflitte ad altri. La soluzione che si deve adottare, in tali situazioni, è identificare le frange fondamentaliste e isolarle, tagliar loro i ponti con il resto della società, evitando il contagio della stessa con queste idee “visionarie e fratricide”. Potenziare il dialogo fra le culture, all’interno del bacino del Mediterraneo come altrove nel mondo, dovrebbe, quindi, essere il fine ultimo dell’Unione europea, tanto nel breve quanto nel lungo periodo.

Gli Stati membri, infine, attraverso il dialogo interculturale, dovrebbero riuscire a integrare gli immigrati presenti all’interno del loro territorio. L’integrazione degli stessi, in effetti, evita la nascita di fenomeni di “segregazione inconsapevole” o di “peste comunitaria”, limita il ripetersi di episodi di violenza fra le minoranze immigrate e la maggioranza autoctona. Riprendendo le parole dell’ex Commissario responsabile per la Giustizia, la libertà e la sicurezza Franco Frattini e parafrasando un vecchio *slogan* inglese, l’Europa non dovrebbe aprire i cancelli all’immigrazione prima di essere pronta a integrare gli stessi immigrati. “*No immigration without integration*”, in conclusione. Tale integrazione, d’altronde, dovrebbe riscontrarsi a ogni livello, da quello educativo all’ambito lavorativo, dalla rappresentanza all’interno delle istituzioni che partecipano al processo decisionale alla possibilità di esercitare liberamente la propria professione di fede nel sempre necessario rispetto dell’altro e dell’eguale libertà altrui. Diversi esempi di integrazione sono stati portati, sia all’interno di quegli Stati che presentano antiche tradizioni in materia di immigrazione e di integrazione degli immigrati, come i Paesi Bassi, e in particolare la città di Amsterdam, sia in quei Paesi, invece, poveri di passati migratori. Quest’ultimo caso è rappresentato dalla città di Pordenone e dall’integrazione perfettamente riuscita che vi si realizza dell’unica comunità Tuareg presente in Italia.

L’Unione europea e i suoi Stati membri devono continuare lungo la strada intrapresa, magari rafforzando le “dieci finestre aperte sul mondo dell’integrazione”.

Queste sono costituite, innanzitutto, dal rispetto della dignità umana, dalla volontà di conoscere l'altro, la sua storia, la sua religione, le sue tradizioni, e dalla solidarietà nei confronti di quest'ultimo e della sua esperienza di vita. Gli europei, infatti, non possono e non devono dimenticare che per secoli, lo si è visto, sono stati costretti dal mutare dei processi produttivi in patria a emigrare, allontanandosi dai loro Paesi per cercare fortuna nel Nuovo Mondo. I "cicli della storia" di vichiana memoria devono essere un monito per i cittadini europei e spingerli ad accogliere gli immigrati legali e a fare di tutto per procedere alla loro integrazione. La costruzione di organi e istituzioni comuni, al pari della convivenza all'interno della "città inclusiva", aiuta a diffondere il capitale sociale, di grande interesse per autori come Fennema e Tillie che studiano l'integrazione degli immigrati. Tale capitale sociale implica il contatto quotidiano, lo scambio di *best practices* adottate in uno Stato e non in un altro, il trasferimento di *know how* a ogni livello.

Il ruolo dei media e della società dell'informazione, ancora, è stato più volte presentato come la chiave di volta che permette il passaggio a un "nuovo Rinascimento", non tanto europeo, o almeno non solamente europeo, ma euro-mediterraneo, con scambi costanti di artisti, stilisti, inventori, poeti, scrittori e registi. Decisiva, poi, è la funzione della figura femminile giacché è proprio la donna che si occupa, all'interno della famiglia, dell'educazione dei figli e, conseguentemente, di tramandare agli stessi determinati valori e principi fondamentali, sia del Paese di provenienza sia della società di accoglienza, garantendo, in questo modo, l'integrazione delle seconde generazioni. Infine, indispensabile è l'inserimento delle politiche relative al dialogo interculturale nelle pratiche europee e nazionali.

Non resta che attendere, da ultimo, che l'evoluzione del tempo dica se le mete prefissate dall'anno europeo del dialogo interculturale verranno raggiunte, se le politiche adottate continueranno a svolgere un ruolo di primo piano a livello comunitario e all'interno di ogni singolo Stato membro, se i risultati ottenuti verranno pubblicizzati come dei successi. Il dialogo interculturale, dunque, per la sua importanza nella società odierna non può e non deve fare la fine di una stella cadente, che, passando, fa alzare gli occhi al cielo agli uomini, attirando la loro attenzione, suscitando stupore e ammirazione, per poi essere dimenticata e lasciare spazio all'indifferenza, nel momento stesso in cui la sua coda luminosa si smorza. È proprio

ora, quando i riflettori sono stati spenti sul dialogo interculturale e sono stati, al contrario, puntati sull'anno europeo della creatività 2009, che il dialogo interculturale si trova a fare i conti con la prova del nove e deve dimostrare tutta la sua funzionalità nella società contemporanea.

BIBLIOGRAFIA

Articoli e Saggi

- ✓ BEKEMANS, *Educazione alla cittadinanza europea. Atti delle attività seminariali relative a progetti di formazione e ricerca-azioni promosse dal 2004 al 2006 dal Ministro dell'Istruzione in collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie*, fasc. 14-15, 2005, pp. 64-77;
- ✓ BIOLATO, *Gestione del patrimonio culturale nelle politiche dell'Unesco a favore del dialogo interculturale*, in LEANZA (a cura di), *I beni culturali tra realtà locale e globalizzazione*, Roma, Nagard Libri, 2008;
- ✓ BOURRINET, MEHDI, MELCHIONNI, *2005 anno del Mediterraneo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, num. 1, 2005, pp. 25-64;
- ✓ CAPELLI, *Confessioni religiose e integrazione europea tra pluralismo e multiculturalismo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 1, 2005, pp. 179-188;
- ✓ CHIRICO, *Libertà religiosa e identità culturale dell'Europa*, in *Il diritto della famiglia e delle persone*, fasc. 2, 2006, pp. 825-839;
- ✓ Centro Unesco Milano, *I progetti di dialogo interculturale e i progetti sul patrimonio culturale. La cultura della pace nei programmi dell'Unesco*, in *Bulletin européen*, 2003, pp. 9-10;
- ✓ DOGAN, *Religious Beliefs in Europe: Factors of Accelerated Decline*, in *Research in the Social Scientific Study of Religion*, vol. 14, 2003, pp. 160-188;
- ✓ DUFOURCQ, *L'Union pour la Méditerranée: un beau projet*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 51-56;
- ✓ DUMONT, *L'immigration et l'Europe*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 27-34;
- ✓ FENNEMA e TILLIE, *Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups*, 2001, in <http://www.insna.org/Connections-Web/Volume24-1/5-Fennema-21.4.pdf>;

- ✓ FIGEL, 2008: *Année européenne du dialogue interculturel*, in *Revue politique et parlementaire*, vol. 110, num. 1046, 2008, pp. 95-98;
- ✓ FOX, MAJHANOVICH, PASALIC KRESO, *Living Together: Education and Intercultural Dialogue*, in *International Review of Education*, vol. 54, num. 3-4, 2008, pp. 287-515;
- ✓ GARCÍA ROCA, *El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias y los límites al principio dispositivo*, in AA. VV., *La reforma del Estatuto Autonómico*, Madrid, CEPC, 2005, pp. 85-110;
- ✓ HOLDEN, *Partnership Lost? The EU's Mediterranean Aid Programmes*, in *Mediterranean Politics*, vol. 10, num. 1, 2005, pp. 19-37;
- ✓ HUSBAND, *Counter Narratives to Multiculturalism: the Assimilationist Drift in British Policy*, in *The European Journal of International Affairs*, 2006;
- ✓ JACOBS, PHALET e SWYANGEDOUW, *Associational Membership and Political Involvement Among Ethnic Minority Groups in Brussels*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, num. 3, 2004, pp. 543-559;
- ✓ JACOBS, PHALET e SWYANGEDOUW, *Social capital and political participation among ethnic minority groups in Brussels. A test of the civic community argument of Fennema and Tillie*, in <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws14/jacobs.pdf>;
- ✓ JACOBS e TILLIE, *Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, num. 3, 2004, pp. 419-427;
- ✓ MATHIAS, *Ethnic Groups and Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, vol. 59, num. 5, 1981, pp. 975-998;
- ✓ MATTERA, *Immigration politique d'intégration et dialogue interculturel: pistes de réflexion*, in *Revue du Droit de l'Union Européen*, fasc. 2, 2006, pp. 233-241;
- ✓ NOUR EDDINE AFFAYA, *La comunicación intercultural entre lo real y lo virtual*, in *Dinámicas identitarias*, 1998, pp. 217-242;
- ✓ PACE M., SCHUMACHER (a cura di), *Conceptualizing Cultural and Social Dialogue in the Euro-Mediterranean Area: a European Perspective*, in *Mediterranean Politics*, vol. 10, num. 3, 2005, pp. 279-437;

- ✓ PAPISCA, *Dialogo interculturale e cittadinanza nell'agenda politica internazionale*, in *La comunità internazionale*, fasc. 2, 2007, pp. 259-273;
- ✓ PHALET e SWYANGEDOUW, *Measuring immigrant integration: the case of Belgium*, 2003, in http://business.bilgi.edu.tr/pdf/Immigrant_Integration_SE.pdf;
- ✓ PINXTEN, *Negociación de conflictos: ¿dialogo o entente?*, in *Dinámicas indentitarias*, 1998, pp. 255-264;
- ✓ RHATTAT, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage: le dialogue interculturel dans l'espace euro-méditerranéen, entre coexistence et affrontements*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, num. 505, 2007, pp. 100-107;
- ✓ REX, *National Identity in the Democratic Multi-Cultural State*, 1996, in <http://www.socresonline.org.uk/1/2/1.html>;
- ✓ SACCO, *A Farewell to Italy: Demography and Immigration*, in *Geopolitical Affairs*, vol. 1, num. 2, 2007;
- ✓ STATHAM, *Understanding Anti-Asylum Rethoric: Restrictive Politics or Racist Publics?*, in *The Political Quarterly*, vol. 74, num. 1, 2004, pp. 163-177;
- ✓ ZACHARIEV, *Education, dialogue interculturel et société de l'information*, in *International Review of Education*, vol. 52, num. 5, 2006, pp. 425-442;
- ✓ ZAGREBELSKY, *Una riflessione sul multiculturalismo*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, fasc. 2, 2007.

Documenti comunitari

Comunicazioni

- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo volta a preparare la quarta riunione dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei, "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona", 6 settembre 2000, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0497:FIN:IT:PDF>;

- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione del 22 novembre 2000, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione, “Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente”, 21 novembre 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Commissione europea, “Libro bianco. Un nuovo impulso per la gioventù europea”, 21 novembre 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0681:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo volta a preparare la riunione dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Valencia del 22 e 23 aprile 2002, 13 febbraio 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0159:IT:HTML>;
- ✓ Commissione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Integrare le questioni connesse all’emigrazione nelle relazioni dell’Unione europea con i Paesi terzi. I. Emigrazione e sviluppo. II. Relazione sull’efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario per il rimpatrio degli immigrati e dei richiedenti asilo respinti, per la gestione delle frontiere esterne e per i progetti di immigrazione nei Paesi terzi”, 3 dicembre 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione, “Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell’audiovisivo e della partecipazione civica”, 9 marzo 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0154:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali”, 11 marzo 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell’Ue coi *partner* mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione. Documento d’orientamento strategico”, 21 maggio

- 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e lavoro del 3 giugno 2003, in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0336it01.pdf;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, “Il dialogo Ue/Africa”, 23 giugno 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0316:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità”, primo luglio 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0393:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Promuovere l’apprendimento delle lingue e la diversità linguistica: piano d’azione 2004-2006”, 24 luglio 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0449:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione, “Politica europea di prossimità – Documento di strategia”, 12 maggio 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Prima relazione annuale su migrazione e integrazione”, 16 luglio 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0508:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione, “Libro verde sull’approccio dell’Unione europea alla gestione della migrazione economica”, 11 gennaio 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:IT:HTML>;
 - ✓ Commissione europea, “Libro verde. Una nuova solidarietà fra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici”, 16 marzo 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0094:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Decimo anniversario del partenariato euro-mediterraneo: un programma di lavoro per far

- fronte alle sfide dei prossimi cinque anni”, 12 aprile 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0139:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Un’agenda comune per l’integrazione. Quadro per l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell’Unione europea”, primo settembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti”, primo settembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo”, 22 novembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0596:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione, “Piano d’azione sull’immigrazione legale”, 21 dicembre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Seconda relazione annuale su migrazione e integrazione”, 30 giugno 2006, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l’immigrazione clandestina di cittadini dei Paesi terzi del 19 luglio 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla preparazione della Conferenza dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Tampere (27-28 novembre 2006), “Il partenariato euro-mediterraneo: è tempo di passare all’azione”, 25 ottobre 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0620:FIN:IT:PDF>;

- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 4 dicembre 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Commissione europea, “Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo”, 6 giugno 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell’istruzione, nell’occupazione e nella società”, 5 settembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0498:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla preparazione della Conferenza dei Ministri degli Esteri euro-mediterranei di Lisbona (5-6 novembre 2007), “Il partenariato euro-mediterraneo: promuovere la cooperazione regionale per sostenere la pace, il progresso e il dialogo interculturale”, 17 ottobre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0598:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Terza relazione annuale su migrazione e integrazione”, 11 novembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Una forte politica europea di vicinato”, 5 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Verso una politica comunitaria in materia d’immigrazione”, 5 dicembre 2007, in http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/immigration/immigration_1104_it.pdf;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir)”, 13

- febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell’Unione europea”, 13 febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell’Agenzia Frontex”, 13 febbraio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, 20 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Piano strategico sull’asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell’Unione europea”, 17 giugno 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti”, 17 giugno 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Il multilinguismo: una risorsa per l’Europa e un impegno comune”, 18 settembre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0566:FIN:IT:PDF>;
 - ✓ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare l’approccio globale in materia di immigrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie”, 8 ottobre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:IT:PDF>;

- ✓ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Un anno dopo Lisbona: il partenariato Africa/Ue in azione”, 17 ottobre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0617:FIN:IT:PDF>.

Conclusioni

- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Venezia del 12 e 13 giugno 1980, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/80/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 giugno 1992, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/3&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994, in www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00150.I4.htm;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, in www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I4.htm;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200_r1.i9.htm;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, in http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 21 settembre 2001, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/concl_bxl.i1.pdf;

- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/71065.pdf;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/82551.pdf;
- ✓ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/99417.pdf;
- ✓ Conclusioni del Consiglio sulle competenze interculturali del 22 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:141:0014:0016:IT:PDF>;
- ✓ Conclusioni del Consiglio sul multilinguismo del 22 maggio 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:140:0014:0015:IT:PDF>;
- ✓ Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri del 16 dicembre 2008, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0010:01:IT:HTML>.

Pareri

- ✓ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'anno europeo del dialogo interculturale (2008) del 20 aprile 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:185:0042:0045:IT:PDF>;

- ✓ Parere del Comitato delle regioni in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'anno europeo del dialogo interculturale (2008) del 27 aprile 2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:206:0044:0047:IT:PDF>.

Proposte

- ✓ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008) presentata dalla Commissione il 5 ottobre 2005, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0467:FIN:IT:PDF>;
- ✓ Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati presentata dalla Commissione il 23 ottobre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:IT:PDF>.

Pubblicazioni della Commissione

- ✓ Rapporto del gruppo dei Saggi istituito per iniziativa del Presidente della Commissione europea, *Il dialogo fra i popoli e le culture nello spazio euro-mediterraneo*, ottobre 2003, in <http://www.euromedi.org/annadoc/07-ita.pdf>;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *L'Europa della pluralità linguistica*, 2004, in http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/mag/22/it.pdf;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Tante lingue, una sola famiglia. Le lingue nell'Unione europea*, luglio 2004, in <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/45/it.pdf>;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, Prima edizione*, novembre 2004, in http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

- ✓ Commissione europea (a cura di), *The Business Case for Diversity. Good Practices in the Workplace*, settembre 2005, in http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/busicase_en.pdf;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Europeans and their Languages*, febbraio 2006, in http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc631_en.pdf;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, Seconda edizione*, maggio 2007, in http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_it.pdf;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Intercultural Dialogue in Europe*, dicembre 2007, in http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/630-factsfigures/fl_217_sum_en.pdf.

Risoluzioni

- ✓ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 sulle lingue europee regionali o meno diffuse, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:177E:0334:0336:IT:PDF>;
- ✓ Risoluzione del Consiglio del 14 febbraio 2002 relativa alla promozione della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue nel quadro dell'attuazione degli obiettivi dell'anno europeo delle lingue 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:050:0001:0002:IT:PDF>;
- ✓ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2003 sulle raccomandazioni alla Commissione sulle lingue europee regionali meno diffuse – le lingue delle minoranze nell'Ue – in considerazione dell'allargamento e della pluralità culturale, in <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2003/2057>;
- ✓ Risoluzione n. 2005/2008 del Parlamento europeo dell'8 giugno 2005 sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa

- allargata, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:124E:0405:0415:IT:PDF>;
- ✓ Risoluzione del Consiglio del 21 novembre 2008 relativa a una strategia europea per il multilinguismo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0001:0003:IT:PDF>.

Ulteriori atti

- ✓ Strategia comune n. 2000/458/PESC del Consiglio europeo del 19 luglio 2000 sulla regione mediterranea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:IT:HTML>;
- ✓ Relazione della Commissione al Consiglio, “Una nuova Banca euro-mediterranea”, 2002, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0218:IT:HTML>.

Legislazione comunitaria

Decisioni

- ✓ Decisione n. 97/430/CE del Consiglio del 2 giugno 1997 relativa alla conclusione dell’Accordo euro mediterraneo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l’Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp) a beneficio dell’Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall’altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0430:IT:HTML>;
- ✓ Decisione n. 98/238/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 relativa alla conclusione dell’Accordo euro-mediterraneo che istituisce un’associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall’altro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998D0238:IT:HTML>;

- ✓ Decisione n. 2000/204/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e il Regno del Marocco, dall'altro, in [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0204:IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0204:IT:HTML;);
- ✓ Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2000 che istituisce il programma "Cultura 2000", in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:063:0001:0009:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2000/384/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 19 aprile 2000 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:147:0001:0002:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 1934/200/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000 che istituisce l'anno europeo delle lingue 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:232:0001:0005:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2000/596/CE del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2002/357/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 26 marzo 2002 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:129:0001:0002:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2004/653/CE del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0635:IT:HTML>;
- ✓ Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e

- delle competenze (Europass), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0006:0020:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2005/690/CE del Consiglio del 18 luglio 2005 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:265:0001:0001:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 2006/33/CE della Commissione del 20 gennaio 2006 che istituisce un gruppo di esperti di alto livello sull'integrazione sociale delle minoranze etniche e sulla loro piena partecipazione al mercato del lavoro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:021:0020:0021:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 2006/356/CE del Consiglio del 14 febbraio 2006 relativa alla conclusione dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione fra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:143:0001:0001:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 771/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 che istituisce l'anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007). Verso una società giusta, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:146:0001:0007:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 2006/644/CE della Commissione del 20 settembre 2006 che istituisce il gruppo ad alto livello sul multilinguismo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:263:0012:0013:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 2006/688/CE del Consiglio del 5 ottobre 2006 che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:283:0040:0043:IT:PDF>;
 - ✓ Decisione n. 1718/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 relativa all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0012:0029:IT:PDF>;

- ✓ Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce il programma “Gioventù in azione” per il periodo 2007/2013, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0030:0044:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce un programma d’azione nel campo dell’apprendimento permanente, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 che istituisce il programma “Cultura” (2007-2013), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0011:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 1983/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa all’anno europeo del dialogo interculturale (2008), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:412:0044:0050:IT:PDF>;
- ✓ Decisione n. 2008/381/CE del Consiglio del 14 maggio 2008 che istituisce una rete europea sulle migrazioni, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:IT:PDF>.

Direttive

- ✓ Direttiva n. 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini dei Paesi terzi, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 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 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante nomine relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>;

- ✓ Direttiva n. 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status di cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=389679:cs&lang=it&list=389679:cs,387185:cs,387184:cs,387183:cs,387168:cs,387166:cs,387164:cs,387162:cs,387160:cs,343642:cs,&pos=1&page=1&nbl=26&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>;
- ✓ Direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:IT:PDF>;
- ✓ Direttiva n. 2005/85/CE del Consiglio del primo dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>.

Regolamenti

- ✓ Regolamento n. 1 del Consiglio Cee del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31958R0001:IT:HTML>;

- ✓ Regolamento (Cee) n. 1763/92 del Consiglio del 29 giugno 1992 relativo alla cooperazione finanziaria con tutti i Paesi terzi mediterranei, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R1763:IT:HTML>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (Meda) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1488:IT:HTML>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (Meda) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2698:IT:HTML>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:IT:PDF>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio del 28 febbraio 2002 che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:062:0001:0005:IT:PDF>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:IT:PDF>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un

- cittadino di un paese terzo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:IT:PDF>;
- ✓ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio del 13 giugno 2005 che modifica il regolamento n. 1 del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea e il regolamento n. 1 del 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità europea dell'energia atomica e che introduce misure di deroga temporanea a tali regolamenti, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:156:0003:0004:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:310:0001:0014:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (Sis II), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:IT:PDF>;
 - ✓ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata (regolamento Vis), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:IT:PDF>.

Trattati

- ✓ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 18 dicembre 2000, in http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf;
- ✓ Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, in http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf;
- ✓ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12007L/hm/12007L.html>.

Manuali e Monografie

- ✓ AA. VV., *Gods in the City: Intercultural and Inter-religious Dialogue at Local Level*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2008;
- ✓ AA. VV., *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for the Europeans and their Partners*, Venezia, Marsilio Editori, 2007;
- ✓ ANNAN (presentazione di), *Il coraggio del dialogo: quando la diversità è forza*, Milano, Editrice Egea Università Bocconi, 2002;
- ✓ BONET, NEGRIER (a cura di), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Parigi, La Découverte, 2008;
- ✓ BUONOMO (a cura di), *Etnie, culture e unità dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992;
- ✓ CARDINALI, *Donne del Mediterraneo. L'integrazione possibile*, Venezia, Marsilio Editori, 2008;
- ✓ Caritas-Migrantes, *XVI Rapporto sull'immigrazione. Al di là dell'alternanza*, Roma, Idos, 2006;
- ✓ Caritas-Migrantes, *XVII Rapporto sull'immigrazione. Anno europeo del dialogo interculturale*, Roma, Idos, 2007;

- ✓ Caritas-Migrantes, *XVIII Rapporto sull'immigrazione. Lungo le strade del futuro*, Roma, Idos, 2008;
- ✓ CASSANO, ZOLO, *L'alternativa mediterranea*, Milano, Feltrinelli, 2007;
- ✓ CHIA, HEISIG, *A Longing for Peace: the Challenge of a Multicultural, Multireligious World*, Bilbao, Haretxa, 2006;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Dialogue interculturel. 20 et 21 mars 2001*, Lussemburgo, *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2002;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Leonardo da Vinci: Dialogo interculturale*, Lussemburgo, *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2004;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Dialogue des peuples et des cultures: les acteurs du dialogue. Bruxelles, 24 et 25 mai 2004*, Lussemburgo, *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2005;
- ✓ Commissione europea (a cura di), *Un défi salutaire: comment la multiplicité des langues pourrait consolider l'Europe*, Lussemburgo, *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2007;
- ✓ DELEO, *La politica migratoria nell'Unione europea. Orientamenti comunitari e nazionali*, Bologna, Dupress, 2007;
- ✓ DELORS, *Mémoires*, Parigi, Plon, 2004;
- ✓ EUZEN-DAGUE, VALANTIN (a cura di), *Le dialogue interculturel: une action vitale*, Parigi, L'Harmattan, 2008;
- ✓ FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1996;
- ✓ GALLI (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- ✓ GUILD, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, L'Aia, *Kluwer Law International*, 2004;
- ✓ HABERMAS, TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998;
- ✓ HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, Milano, Garzanti Libri, 2000;

- ✓ LANDRY, WOOD, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Londra, Earthscan, 2008;
- ✓ MAFFETTONE (a cura di), *Il Mediterraneo: ancora Mare Nostrum?*, Roma, Luiss University Press, 2004;
- ✓ MASCIA (a cura di), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Venezia, Marsilio Editori, 2007;
- ✓ RIGO, *Europa di confine: trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, Meltemi, 2007;
- ✓ SACCO, *L'invasione scalza. Movimenti migratori e sicurezza nazionale*, Milano, Franco Angeli, 1996;
- ✓ SACCONI, *Economia, etica e organizzazione. Il contratto sociale dell'impresa*, Roma-Bari, Laterza, 1997;
- ✓ SAINT-OUEN, SIDJANSKI (a cura di), *Dialogue des cultures à l'aube du XXI^e siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2007;
- ✓ SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 2002;
- ✓ VANOLO, *Geografia economica del sistema-mondo*, Torino, Utet, 2006.

Siti Internet

- ✓ <http://www.beniculturali.it/sala/DialogoEU2008.asp>;
- ✓ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>;
- ✓ http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/;
- ✓ <http://www.dialoguefoundation.org>;
- ✓ <http://eacea.ec.europa.eu/index.htm>;
- ✓ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_it.html;
- ✓ <http://www.efah.org/>;
- ✓ http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15278&la=1&langue=EN;
- ✓ <http://www.epc.eu/>;
- ✓ <http://www.eunic-europe.eu/>;
- ✓ <http://www.eurocult.org/>;

- ✓ <http://www.euromedalex.org/Home/EN/Home.aspx>;
- ✓ <http://www.euromediaudiovisuel.net/>;
- ✓ <http://www.euromedheritage.net/>;
- ✓ <http://www.euromedyouth.net/>;
- ✓ <http://www.interculturaldialogue2008.eu/333.html?L=9>;
- ✓ <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/Campagne/#integrazione>;
- ✓ http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php_URL_ID=34603&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html;
- ✓ www.youthforum.org;
- ✓ <http://www.un.org/Dialogue/>;
- ✓ <http://www.unaoc.org/>.

Ulteriori materiali

- ✓ Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 4 novembre 1950, in http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/0d3304d1_f396_414a_a6c1_97b316f9753a/0/italianitalien.pdf;
- ✓ Conferenza di plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, in http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm;
- ✓ Consiglio d'Europa, Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, 5 novembre 1992, in <http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/148.htm>;
- ✓ Dichiarazione di Barcellona adottata durante la Conferenza euro-mediterranea, 27 e 28 novembre 1995, in http://medlab.euromedi.org/page/partenar/Conferenza/Barc_nov_1995.pdf;
- ✓ Risoluzione n. 53/22 dell'Assemblea generale del 4 novembre 1998, in <http://www.un.org/documents/r53-22.pdf>;
- ✓ Dipartimento degli Affari economici e sociali della Divisione statistica delle Nazioni Unite, *Recommendation on Statistics of International Migrations*, 1998, in http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf;

- ✓ Terza Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Stoccarda, 15 e 16 aprile 1999), in http://www.euromedi.org/attivita/link.asp?link=397_conf.jpg&idevento=397;
- ✓ Quinta Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Valencia, 22 e 23 aprile 2002), in <http://www.euromedi.org/attivita/link.asp?link=idpagina=288&idevento=289;>
- ✓ Sesta Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Napoli, 2 e 3 dicembre 2003), in http://www.euromedi.org/attivita/html.asp?html=643_index.htm&fotoprincipale=643/logo_cig_2003_napoli_2_ok.jpg;
- ✓ Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (L'Aia, 29 e 30 novembre 2004), in http://www.euromedi.org/page/834/834_euromed_report_84_en.pdf;
- ✓ Settima Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Lussemburgo, 30 e 31 maggio 2005), in http://www.euromedi.org/page/957/957_euromed.pdf;
- ✓ Codice di condotta euro-mediterraneo contro il terrorismo internazionale adottato dalla Conferenza di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in http://www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDCodeConductFINAL28NOV.pdf;
- ✓ Conclusioni della Conferenza euro-mediterranea di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in http://www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDChairmanStatementFINAL28NOV.pdf;
- ✓ Piano d'azione quinquennale adottato dalla Conferenza di Barcellona (27 e 28 novembre 2005), in www.euromedi.org/page/1042/1042_EUROMEDWorkProgrFINAL28NOV.pdf;
- ✓ *Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group*, 13 novembre 2006, in http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf;
- ✓ Ottava Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Tampere, 27 e 28 novembre 2006), in http://www.euromedi.org/page/1269/1269_tampere_conclusions.pdf;

- ✓ Nona Ottava Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Lisbona, 6 e 7 dicembre 2007), in http://www.euromedi.org/page/1415/1415_9ReuniaoEuromedMNES.pdf;
- ✓ Consiglio d'Europa (a cura di), *Libro bianco sul dialogo interculturale. Living Together as Equals in Dignity*, 7 maggio 2008, in http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_EN.pdf;
- ✓ Dichiarazione comune del vertice di Parigi per il Mediterraneo, 13 luglio 2008, in http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_pari_s/Declatation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf;
- ✓ Eurostat, *Premières estimations démographiques pour 2007*, 2008, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-081/EN/KS-SF-08-081-EN.PDF;
- ✓ Decima Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri (Marsiglia, 3 e 4 novembre 2008), in www.euromedi.org/page/1649/1649_Declaration_finale_04_Nov_2008_FR.pdf.

Un sentito ringraziamento al relatore, Prof. Alfonso Mattera Ricigliano, per lo spessore delle sue lezioni, grazie alle quali ho affinato il mio già esistente amore per l'Europa e mi sono riscoperta una "cultrice europea", per avermi assistito nelle ricerche e permesso di trascorrere un periodo di studio presso la formidabile Biblioteca centrale della Commissione europea nel "cuore pulsante dell'Europa", per avermi seguito durante la stesura della tesi di laurea sia a Roma sia nei mesi passati a Bruxelles.

Egual gratitudine va al correlatore, Prof. Paolo De Caterini, per l'interessamento dimostrato nei confronti dell'argomento e per l'attenzione prestata all'elaborato.