

INTEGRAZIONE EUROPEA E OPINIONE PUBBLICA ITALIANA

A CURA DI
MICHELE COMELLI E ETTORE GRECO

AI QUADERNI
25
Maggio 2006

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**INTEGRAZIONE EUROPEA
ED OPINIONE PUBBLICA ITALIANA**

a cura di MICHELE COMELLI e ETTORE GRECO

Questo studio è stato realizzato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI), in collaborazione con il Centro interdipartimentale ricerche sul diritto delle Comunità europee (Cirdce) dell'Università degli Studi di Bologna ed il Centro Studi sul Federalismo (Csf) di Torino, per conto della Rappresentanza della Commissione europea in Italia.

La pubblicazione di questo Quaderno IAI è stata resa possibile grazie a un contributo della Compagnia di San Paolo.

Autori

Michele Comelli è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali, Roma

Ettore Greco è vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali, Roma e visiting fellow presso la Brookings Institution, Washington

Clara Intonti è stagiaire presso l'Istituto Affari Internazionali, Roma

Arcangela Lapolla è ricercatrice presso l'Osservatorio del Nord Ovest, Torino

Lucia Serena Rossi è professore ordinario presso l'Università degli studi di Bologna e direttrice del Cirdce

Flavia Zanon è ricercatrice dell'Istituto Affari Internazionali, Roma



IAI Quaderni n. 25 - ISBN 978-88-98042-66-1

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

Indice

Introduzione , di <i>Michele Comelli</i>	5
1. Tendenze evolutive dell'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'integrazione europea , di <i>Arcangela Lapolla</i>	9
2. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito politico ed istituzionale , di <i>Flavia Zanon</i>	25
3. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito sui quotidiani , di <i>Clara Intonti</i>	33
4. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito sulle riviste specializzate e di tendenza , di <i>Lucia Serena Rossi</i>	45
5. L'atteggiamento dell'opinione pubblica sull'allargamento della Unione europea. Il caso della Turchia , di <i>Michele Comelli</i>	57
Considerazioni e suggerimenti conclusivi , di <i>Ettore Greco</i>	69

Introduzione

di *Michele Comelli*

Il sostegno dell'opinione pubblica è sempre stato un fattore decisivo per lo sviluppo dell'integrazione europea, e lo è soprattutto nell'attuale momento politico, caratterizzato da:

1) i tentativi di adeguare l'Unione europea alle nuove sfide poste dalla globalizzazione, e dalle sue conseguenze sul piano interno-europeo (adeguamento dei sistemi di welfare) e su quello internazionale (minacce globali alla sicurezza, emergere di nuovi attori internazionali) e dall'allargamento, che richiede una riforma delle politiche dell'Unione, ma anche del suo assetto istituzionale;

2) una crescente consapevolezza della necessità di rendere i cittadini non solo più consapevoli, ma anche più partecipi di questi processi.

Le due esigenze – riforma costituzionale e istituzionale dell'Ue per rispondere alle sfide dell'allargamento e della globalizzazione e avvicinamento dei cittadini all'Europa – avrebbero dovuto trovare un riscontro nella ratifica e successiva attuazione del Trattato Costituzionale. Il voto negativo di francesi ed olandesi ha reso ancor più evidente la necessità di avvicinare i cittadini al processo di integrazione europea, ed in particolare alle riforme volte a migliorarlo.

Il presente studio "Integrazione europea e opinione pubblica italiana" si inquadra nelle iniziative del "Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito", con cui la Commissione mira, tra le altre cose, a ripristinare la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'Unione europea. Scopo del lavoro è analizzare l'orientamento dell'opinione pubblica italiana sul tema dell'integrazione europea e, in particolare, su tre questioni di grande rilevanza ed attualità:

- 1) il futuro dell'Europa;
- 2) il processo di riforma costituzionale dell'Unione europea;
- 3) gli sviluppi del processo di allargamento, ed in particolare la prospettiva dell'ingresso della Turchia nell'Unione europea.

La ricerca si articola in cinque capitoli. Il primo esamina le tendenze evolutive dell'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti dell'integrazione europea che emergono dai sondaggi effettuati negli ultimi anni. Il secondo, terzo e quarto capitolo trattano degli orientamenti dell'opinione pubblica italiana e del dibattito politico relativi alla riforma dei trattati ed al futuro dell'Unione europea. Il quinto capitolo esamina l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana sul tema dell'allargamento, con particolare riguardo alla prospettiva dell'ingresso della Turchia nell'Unione europea.

In particolare, il primo capitolo di Arcangela Lapolla esamina l'evoluzione dell'atteggiamento degli italiani verso l'integrazione europea negli ultimi anni. Ne emerge un quadro che conferma alcune caratteristiche tradizionali degli orientamenti dell'opinione pubblica italiana, ma che nel contempo segnala anche l'emergere di nuove tendenze. Permane tra gli italiani un diffuso europeismo – l'Unione europea piace ad una quota di popolazione costantemente superiore al 70% – così come rimane prevalente l'idea che fare parte dell'Unione sia in ogni caso un vantaggio. Emergono però alcune difficoltà legate all'appartenenza all'Ue, come l'introduzione dell'euro. Il dato più significativo è comunque che quasi il 50% della popolazione ha un atteggiamento ambivalente o incerto rispetto all'Unione europea. Mentre una larga maggioranza della popolazione continua ad avere un'immagine positiva dell'Unione europea, diminuiscono la simpatia e la fiducia nei confronti delle istituzioni comunitarie. Queste ultime

vengono quindi percepite come lontane, pur rimanendo radicato un consenso di fondo per il progetto integrazionista. Inoltre, l'Unione europea è vista dai cittadini italiani come un attore politico fondamentale per la gestione di una serie di problemi che toccano da vicino la loro vita quotidiana, come ad esempio l'immigrazione, la disoccupazione e la lotta alla criminalità. Non solo: gli italiani si attendono anche un rafforzamento del ruolo strategico dell'Unione sulla scena internazionale. Nel complesso il capitolo evidenzia come per le istituzioni europee sia vitale riuscire a comunicare in maniera più efficace ai cittadini, italiani e di altri paesi, il proprio ruolo, ma anche a coinvolgerli in maniera più diretta nel processo di costruzione europeo.

Il secondo capitolo di Flavia Zanon esamina le posizioni della classe politica italiana nei confronti della riforma dei trattati e del futuro dell'Europa. L'analisi, che prende in considerazione gli interventi dei rappresentanti italiani alla Convenzione europea, i dibattiti parlamentari e le prese di posizione delle principali figure istituzionali, mette in luce gli elementi di continuità e di discontinuità rispetto alla tradizionale linea europeista a cui, pur tra resistenze e contraddizioni, che non sono mai mancate, si è ispirata la politica estera italiana del dopoguerra. Da un lato, le maggiori forze politiche italiane hanno mantenuto importanti punti di convergenza, ad esempio in relazione alla necessità del rafforzamento del quadro istituzionale comune europeo. Dall'altro, sta emergendo una maggiore eterogeneità di posizioni sul futuro dell'Europa sia tra i due poli sia al loro interno. Nel centro-destra, accanto alla linea tradizionalmente europeista della componente centrista, si è affermato un atteggiamento più cauto e selettivo verso i progetti di integrazione, a cui si aggiunge anche il peso della corrente marcatamente euroscettica rappresentata dalla Lega Nord. All'interno del centro-sinistra, accanto al tradizionale approccio europeista, che propende per una visione più integrazionista dell'Unione europea, si stanno affiancando posizioni critiche verso l'attuale modello politico e sociale dell'Ue, sostenute da Rifondazione comunista e dai Verdi. Permangono quindi le condizioni per la formazione di un consenso bipartisan sulle grandi scelte europee, per conseguire il quale è sempre meno sufficiente l'appello a una vaga retorica europeista e sempre più necessaria, invece, un'azione costante volta a chiarire i concreti vantaggi dei nuovi progetti di integrazione europea.

La necessità di informare e coinvolgere maggiormente i cittadini rispetto alle attività ed alle dinamiche di funzionamento dell'Unione è sottolineata nel terzo capitolo, di Clara Intonti, che ha per oggetto la posizione della stampa quotidiana sulla riforma dei trattati ed il futuro dell'Europa. La conoscenza superficiale ed approssimativa che i cittadini hanno sull'Europa si è manifestata anche nella scarsa partecipazione alle ultime elezioni per il Parlamento europeo, tenutesi nel giugno 2004. Sia la campagna sia il dibattito apparso sulla stampa si sono concentrati sulla politica nazionale piuttosto che su quella europea. In relazione all'affaire Buttiglione, invece, nonostante l'ampio spazio dedicato alle ripercussioni della vicenda sulla politica interna, la stampa ne ha anche valutato il significato e le implicazioni a livello europeo.

In ultima analisi, sembra che la necessità di coinvolgere maggiormente i cittadini nella costruzione europea sia sentita soprattutto dal fronte euroscettico, che tra l'altro aveva auspicato che si tenesse anche in Italia un referendum sul Trattato Costituzionale. Tuttavia, se la richiesta di maggiore partecipazione venisse incanalata in forme più costruttive, potrebbe costituire una risorsa non trascurabile per il rilancio del processo di integrazione europea in Italia.

L'eterogeneità di posizioni nei confronti della riforma dei trattati e del futuro dell'Europa – messa in luce nel secondo capitolo – viene rilevata anche nel quarto capitolo, di Lucia Serena Rossi. Tre sono i principali spunti di riflessione che emergono da questo capitolo, che ha per oggetto la posizione delle riviste specializzate e di tendenza sulla riforma dei trattati ed il futuro dell'Europa. Il primo è che al dibattito sui contenuti e sul ruolo del Trattato costituzio-

nale si è progressivamente sostituito un più ampio e non meno impegnativo dibattito sulla crisi dell'Unione europea e sul suo futuro. Il secondo è che si vanno delineando sempre più precisamente i contorni di due idee di Europa, sempre più difficili da conciliare tra loro: una di ispirazione federalista, l'altra molto più scettica circa i benefici di ulteriori passi sulla via dell'integrazione e molto più guardinga quando si prospettano nuovi trasferimenti di sovranità dal livello nazionale a quello europeo. Questioni come i futuri allargamenti, i modelli sociali ed economici, il rapporto tra regolamentazione e liberalizzazione, ed il fine ultimo dello stesso processo di integrazione vengono affrontate in modo opposto dai sostenitori dell'uno o dell'altro modello. C'è insomma una polarizzazione crescente che rende più difficile che in passato raggiungere posizioni equilibrate o di sintesi. Infine, in parte come reazione a queste difficoltà, anche nel dibattito italiano si va diffondendo la convinzione della necessità di introdurre meccanismi di flessibilità o di cooperazione rafforzata per il processo di integrazione europea, anche se questa idea raramente è oggetto di un serio approfondimento e viene non di rado brandita più come argomento retorico che come soluzione concreta.

Elementi di continuità e di discontinuità caratterizzano anche l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'allargamento, che costituisce l'oggetto del quinto ed ultimo capitolo del presente studio, di Michele Comelli. Da un lato, gli italiani rimangono tra i più favorevoli all'allargamento rispetto alla media dell'Ue. Dall'altro, si rileva che il consenso per l'allargamento è tutt'altro che incondizionato e non vale per tutti i paesi che aspirano a entrare nell'Unione. Prevalgono nettamente, in particolari, i contrari all'ingresso dei paesi dei Balcani e della Turchia. Nel caso specifico della Turchia, ampiamente analizzato nel capitolo, si assiste ad un'inversione di tendenza tra 2004 e 2005: i favorevoli all'ingresso di Ankara nell'Ue da maggioranza divengono minoranza. Gli italiani sembrano preoccupati, in linea con l'atteggiamento prevalente negli altri stati europei, dell'ingresso di un paese che ritengono poco rispettoso dei diritti umani e con caratteristiche culturali e religiose eterogenee rispetto a quelle degli attuali stati membri. Anche il timore di un massiccio afflusso di immigrati turchi gioca la sua parte. La complessità di una questione come quella relativa all'ingresso della Turchia nell'Ue imporrebbe molta informazione e analisi dirette più a convincere razionalmente che non a suscitare passioni. Questo non sempre accade, come si evince dall'analisi del dibattito sull'allargamento alla Turchia sulla stampa quotidiana. La questione turca è così spinosa poiché, anche nella percezione dell'opinione pubblica, essa chiama in causa non solo la definizione dei confini dell'Europa, ma anche i suoi valori, la sua identità e le sue prospettive strategiche.

Traendo spunto dall'analisi svolta nei vari capitoli, alla fine dello studio Ettore Greco suggerisce delle linee d'azione per rendere più efficace la politica di comunicazione sul funzionamento e le attività dell'Unione europea.

1. Tendenze evolutive dell'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'integrazione europea

di Arcangela Lapolla

Gli anni più recenti rappresentano un periodo particolarmente fecondo nell'ambito del processo di integrazione europea: a partire dalle decisioni di Maastricht dei primi anni novanta sino al dibattito sulla ratifica della Costituzione europea e su un ulteriore allargamento dell'Ue (specie sull'apertura alla Turchia), si è andata man mano delineando una nuova realtà comunitaria. Qual è a tal riguardo l'atteggiamento degli italiani? Si registra un'evoluzione delle opinioni alla luce di questi grandi cambiamenti europei? Se sì, in quale direzione? Scopo del presente capitolo è di esaminare, attraverso alcuni sondaggi nazionali ed internazionali, se e come è mutato l'atteggiamento degli italiani nei confronti del progetto di integrazione europea, con particolare riferimento agli ultimi avvenimenti.

1. Il punto di partenza: il giudizio sul Trattato di Maastricht

Come ricordato da Isernia¹ (2005), negli anni novanta si sono registrati una crescita ed un rafforzamento del sostegno della popolazione italiana verso l'Unione europea, sebbene non si possa trascurare il relativo scarso entusiasmo dimostrato verso il Trattato di Maastricht firmato nel febbraio 1992: nell'ottobre dello stesso anno, infatti, l'Eurobarometro 38 rilevava che solo il 55% degli italiani avrebbe votato a favore del trattato se fosse stato chiamato ad esprimersi in un referendum e il 44% era convinto che l'Italia avrebbe dovuto affrontare grossi sacrifici per entrare nella Moneta Unica. Tuttavia, nonostante una diffusa consapevolezza che non sarebbe stato facile gestire la propria adesione al progetto europeo dopo le nuove decisioni, l'83% si dichiarava comunque a favore del processo di unificazione, largamente al di sopra della media europea (74%). Questi primi dati, dunque, mettono in luce un atteggiamento sostanzialmente positivo, ma allo stesso tempo anche particolarmente critico ed attento, una sorta di "europeismo disincantato", per usare l'espressione di Cotta² (2005).

2. L'Unione europea: un vantaggio o uno svantaggio per l'Italia?

Alcune indagini internazionali permettono di farsi un'idea su cosa pensa l'opinione pubblica italiana dell'Unione europea in generale. Il Pew Research Center in un sondaggio³ effet-

¹ "L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni", a cura di M. Cotta, P. Isernia, L. Verzichelli, ed. Il Mulino (2005).

² "L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni", cit.

tuato a luglio 2002 mostrava che per una larga maggioranza di italiani, il 72%, l'Unione europea aveva un'influenza molto o abbastanza positiva sull'Italia, contro il 20% che invece riteneva che essa fosse negativa e un 8% che non si esprimeva. Un analogo sondaggio condotto tra giugno e luglio dello stesso anno dal German Marshall Fund of the United States e dal Chicago Council on Foreign Relations⁴ rilevava che il 77% degli italiani credeva che per gli interessi nazionali fosse più importante l'Unione europea degli Stati Uniti, preferiti da un decisamente minoritario 15% di intervistati.

È possibile approfondire l'argomento analizzando direttamente il livello di simpatia verso l'istituzione comunitaria. Lo ha fatto il già citato German Marshall Fund of the United States in più rilevazioni⁵, tra il 2002 e il 2005, come mostra il trend riportato nella fig. 1, dove sono rappresentati i punteggi medi espressi dalla popolazione italiana per l'Ue e per gli Usa. Tali punteggi sono stati calcolati su un 'termometro' di simpatia che va da 0 (sentimento 'freddo', estremamente sfavorevole) a 100 (sentimento 'caldo', estremamente favorevole), con il 50 intermedio (né particolarmente favorevole né particolarmente sfavorevole). Confrontando il livello di simpatia verso l'Unione europea con quello per gli Stati Uniti, si può notare la maggior benevolenza rivolta all'Ue rispetto all'alleato d'oltreatlantico. In entrambi i casi si assiste ad un calo nell'arco di tre anni, rispettivamente di 12 e 11 punti percentuali, anche se il livello medio di favore verso l'Ue continua ad essere molto alto. Inoltre, se comparato con quello di altri paesi europei, il livello medio di simpatia per l'istituzione comunitaria registrato nel 2005 risulta molto vicino a quello di Francia e Germania (entrambe con il 68%) e ancor più a quello di Portogallo (72%), Spagna (74%) e Slovacchia (73%). Decisamente meno 'europeisti', invece, i britannici (57%, percentuale tra l'altro identica a quella registrata per gli statunitensi), gli olandesi (60%) e i polacchi (61%), nonché i turchi (50%), potenziali futuri nuovi membri.

Si può comparare il risultato italiano sull'Europa con altri rilevati in inchieste nazionali negli stessi anni. Una di queste è quella condotta dall'Osservatorio del Nord Ovest⁶ su un campione rappresentativo della popolazione italiana maggiorenne. L'indagine è stata effettuata tra settembre e ottobre del 2003, durante il semestre italiano di presidenza europea (luglio-dicembre 2003). La maggioranza degli italiani, il 60%, aveva un'immagine molto o abbastanza positiva dell'Ue, mentre solo il 6% la vedeva in modo negativo. Di poco superiore era la quota di indecisi (8%) a cui si associava oltre un quarto di connazionali che preferiva non schierarsi, dichiarando di avere un'immagine neutra (26%). Tra coloro che vedevano positivamente l'Ue erano sovra-rappresentati gli uomini rispetto alle donne, i soggetti con alto titolo di studio (diploma o laurea), gli elettori di centro-sinistra. Quanti avevano una percezione negativa si ritrovavano con maggior frequenza tra gli operai e i disoccupati, gli elettori di centro-destra, mentre coloro che non si esprimevano né a sostegno né contro l'Ue erano soprattutto donne, anziani (con un'età superiore ai 64 anni), persone con basso titolo di studio (soprattutto licenza ele-

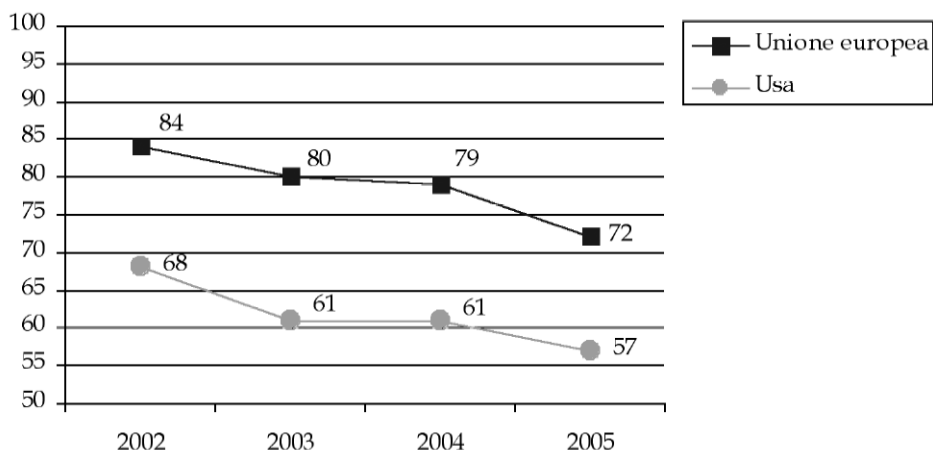
³ Il sondaggio, "What the World Thinks in 2002", è stato condotto in 44 paesi tra luglio e ottobre del 2002. I risultati sono disponibili alla pagina: <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=165>.

⁴ Il sondaggio, "Worldviews 2002", è stato effettuato in 7 paesi tra giugno e luglio del 2002. I risultati sono disponibili sul sito: www.worldviews.org.

⁵ Le rilevazioni in questione sono la già citata "Worldviews 2002" e quelle del progetto "Transatlantic Trends" condotte nel 2003, nel 2004 e nel 2005 dal German Marshall Fund of the United States e dalla Compagnia di San Paolo per l'Italia. Per maggiori informazioni e per un accesso diretto ai risultati si rimanda al sito ufficiale: www.transatlantictrends.org.

⁶ Tutte le indagini dell'Osservatorio del Nord Ovest sinora pubblicate sono consultabili sul sito ufficiale: www.nordovest.org.

Figura 1 – Livello di simpatia per l'Unione europea e per gli Usa in Italia tra il 2002 e il 2005



Fonte: Worldviews 2002; Transatlantic Trends 2003, 2004, 2005.

mentare o nessun titolo), esercenti, commercianti o artigiani, nonché agricoltori e casalinghe e le persone non schierate politicamente⁷.

I dati relativi all'immagine dell'Unione europea sono in larga parte confermati dalla rilevazione Eurobarometro 60.1 condotta nello stesso periodo (autunno 2003): per il 60% degli italiani l'Ue evocava un'immagine molto o abbastanza positiva, per il 26% un'immagine neutra, mentre l'11% la percepiva come molto o abbastanza negativa⁸.

Ulteriori sondaggi permettono un confronto con queste stime: l'Ispo⁹, a novembre 2003 segnalava che per il 47% degli italiani la partecipazione italiana all'Unione europea era una cosa 'buona' (in calo rispetto al 58% registrato dallo stesso istituto nel 1999), contro il 9% che la riteneva invece una cosa 'cattiva' (in aumento rispetto al 4% del 1999) e il 25% che la reputava 'né buona né cattiva' (nel 1999 erano il 19%), a fronte di un 19% di indecisi (nel 1999 erano il 20%). L'opinione pubblica, sempre in questa occasione, appariva maggiormente divisa su quanto convenisse all'Italia far parte dell'Unione monetaria e adottare l'euro: se ad aprile del 1998 i sostenitori dell'euro erano il 54% della popolazione, nel 2003 scendevano al 44%, con

⁷ In tutti i casi citati esiste una relazione statisticamente significativa tra l'immagine dell'Ue e ciascuna variabile socio-demografica o politica presa in esame ($p=0,000$ sul test Chi quadrato).

⁸ La percentuale relativa a coloro che hanno un'immagine negativa dell'Ue rilevata dall'Eurobarometro è in realtà quasi il doppio rispetto a quella stimata dall'Osservatorio del Nord Ovest. Tale differenza potrebbe essere spiegata dal fatto che nel primo caso si tratta di interviste *face-to-face* in cui vengono trascurate le mancate risposte, mentre il sondaggio dell'Osservatorio è stato somministrato ad un panel postale e si è tenuto conto, oltre che delle mancate risposte, anche della modalità 'non so', prevista dalla domanda.

⁹ Sondaggio Ispo/AcNilsen del 30 novembre 2003 per il Corriere della Sera (9 dicembre 2003). La documentazione completa è disponibile su www.agcom.it.

una riduzione di 10 punti percentuali. Calava anche il numero di indecisi, passando dal 29% del 1998 al 18% del 2003, ed aumentava invece quello di chi riteneva che convenisse poco o nulla aderire alla Moneta Unica, passato dal 17% del 1998 al 38% del 2003.

Opinioni più recenti sull'Unione europea possono essere ricavate, infine, dal sondaggio condotto dalla Doxa¹⁰ per la Commissione europea ad ottobre 2005. Per il 69% degli italiani oggi far parte dell'Ue è una cosa positiva: questo dato è di gran lunga superiore a quello stimato dall'Ispo nel 2003 e riportato poco sopra¹¹, mentre si discostano poco sia coloro che la giudicano una cosa né positiva né negativa (22%) sia coloro che la percepiscono come esclusivamente negativa (9%). È possibile che sul dato più recente influisca meno quello che si può definire l' 'effetto euro', argomento che nel 2003, come si è visto, divideva fortemente i giudizi sulla utilità o meno dell'appartenenza all'Ue.

Per quasi il 64% della popolazione interpellata dalla Doxa nel 2005 l'Italia ha avuto dei vantaggi dalla partecipazione all'Unione europea, soprattutto proprio in riferimento all'euro (ritenuta una moneta forte e stabile, che consente di viaggiare senza dover cambiare valuta, ecc.), alla libera circolazione delle persone e delle merci e a vantaggi economici più generali. Di contro, per il 33% degli italiani il paese ha avuto prevalentemente svantaggi, tra cui soprattutto gli aumenti legati all'introduzione della Moneta Unica, che ancora una volta continua ad essere percepita da alcuni positivamente, da altri negativamente. Infine, alla domanda "*Se le dicessero che l'Unione europea non esiste più lei sentirebbe...?*", quasi il 50% risponde "*dispiacere*", un marginale 12% "*sollievo*" e un non trascurabile 38% "*indifferenza*", indizio di un europeismo un po' freddo e distaccato per larga parte della popolazione, che sembrerebbe accettare come dato di fatto la presenza dell'Italia nell'Ue, ma non esserne particolarmente coinvolta.

Qualche ulteriore indicazione sull'atteggiamento degli italiani verso l'euro si evince da un'indagine condotta da Pragma Srl per Fondazione Nord Est – La Polis¹² – tra fine giugno e settembre del 2005. Rispetto al 2004 sono aumentati i giudizi favorevoli e si sono ridotti quelli contrari: per il 54% la Moneta Unica sta creando qualche complicazione, ma è necessaria all'Europa (+8% rispetto all'anno precedente), per il 13% ha prodotto e produrrà vantaggi (+2%), mentre per il 32% comporta solo complicazioni per la propria vita (-10%). Riprendendo per confronto il dato del 2005 di Francia e Germania rilevato sempre in questa occasione, risultano più numerosi rispetto agli italiani i francesi e i tedeschi che vedono la moneta come un problema (rispettivamente 36% e 42%), ma anche quanti ritengono invece che essa sia stata e sarà vantaggiosa (19% in entrambi i paesi).

3. Il livello di informazione degli italiani sui principali temi europei

La scarsa attenzione attribuita da una parte significativa della popolazione italiana al processo di integrazione europea potrebbe essere legata alla carenza di informazione in proposito? Quanto gli italiani risultano a conoscenza dei principali temi europei? Quanto si sentono infor-

¹⁰ La documentazione completa è disponibile su www.agcom.it.

¹¹ Purtroppo una perfetta comparazione delle due rilevazioni non è possibile perché per la Doxa non è disponibile il dato sul 'non so' che per l'Ispo nel 2003 rappresentava un non trascurabile 19%.

¹² Il sondaggio è stato condotto su 6 paesi europei (Francia, Germania, Italia, Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) nell'ambito di un progetto dal titolo "*Immigrazione e cittadinanza in Europa*" curato da I. Diamanti e F. Bordignon. Il relativo rapporto contenente i dati citati e la documentazione di riferimento è disponibile sul sito ufficiale della Fondazione Nord Est: www.fondazione Nordest.net.

mati dai mezzi di comunicazione di massa a riguardo? Dall'indagine dell'Osservatorio del Nord Ovest di settembre-ottobre 2003, citata precedentemente, emergeva che una larga parte della popolazione italiana sapeva che Austria, Francia e Spagna facevano già parte dell'Ue (per la Francia rispondeva correttamente l'88%, per la Spagna l'83%, mentre per l'Austria la percentuale di informati si riduceva al 58%). Meno diffuse erano le conoscenze relative ai paesi che sarebbero entrati certamente a maggio 2004 o a quelli potenzialmente candidati ad un futuro ingresso: le percentuali di risposte corrette variavano tra il 20% di coloro che indicavano esattamente Malta tra i paesi entranti a maggio 2004 e il 37% che sapeva che la Turchia sarebbe potuta entrare in una fase successiva (percentuale sulla quale probabilmente influiva il maggior clamore legato a tale dibattito). Per quanto concerne le figure istituzionali, il 76% degli italiani riconosceva correttamente l'allora Presidente della Commissione europea in Romano Prodi, mentre il 12% si confondeva con il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi (in quel momento Presidente del Consiglio europeo per il semestre italiano) e circa il 10% degli intervistati non rispondeva. Il 64% aveva inoltre sentito parlare della Costituzione europea, contro il 33% che ammetteva di non saperne nulla e il 3% di mancate risposte. I non informati in questo caso erano soprattutto le donne rispetto agli uomini, le persone con nessun titolo di studio o con al massimo la licenza elementare, gli agricoltori e le casalinghe, i soggetti politicamente non schierati. Al contrario, tra coloro che dichiaravano di aver sentito parlare della Costituzione europea erano decisamente sovra-rappresentati i giovani (con meno di 29 anni) e gli studenti, nonché le persone con alto titolo di studio (diploma o laurea) e gli elettori di centro-sinistra. Concentrando l'attenzione su temi più specifici, poi, traspariva una ancor minore conoscenza: riguardo ai settori ai quali è rivolta la maggior parte dei fondi comunitari, se il 26% riconosceva nell'agricoltura la prima area di investimento comunitario e il 32% la ricerca e lo sviluppo tecnologico come la seconda, solamente il 7% rispondeva correttamente in entrambi i casi, segnale di una conoscenza approfondita molto poco diffusa. Agli intervistati era stato chiesto infine di esprimere una valutazione sul livello di informazione che essi reputavano di ricevere dai media in materia europea: trascurando le mancate risposte (1%), il 39% si riteneva molto o abbastanza informato da tv e giornali su tale argomento, mentre un preoccupante 61% lamentava di esserlo poco o per niente.

Un analogo sondaggio nazionale¹³ condotto dall'Ispo ad aprile del 2004 forniva ulteriori indicazioni circa il grado di 'euroinformazione' degli italiani. Sebbene si mantenesse piuttosto basso il livello di conoscenza, specie in relazione a quali paesi sarebbero entrati nell'Unione europea, aumentava rispetto a qualche anno prima il numero di persone genericamente informate sui temi europei: quanti sapevano esattamente di cosa si parlasse riguardo all'allargamento erano il 21% contro il 12% di maggio 2001 (dato stimato da Ispo e riportato per confronto nell'indagine di aprile 2004), coloro che ne avevano comunque sentito parlare anche se solo vagamente erano il 56% rispetto al 39% di tre anni prima, mentre quanti ammettevano di non averne sentito parlare calavano di 26 punti percentuali, passando dal 49% del 2001 al 23% del 2004.

Una stima più recente del livello di informazione si ottiene dalla già citata inchiesta della Doxa di ottobre 2005: solamente un italiano su quattro sa che oggi l'Ue è composta da un numero di paesi che va da 20 a 25, il 20% pensa che essi siano oltre 25, il 29% ritiene siano tra 15 e 19 e un allarmante 26% crede siano meno di 15. In riferimento poi alle attività concrete dell'Unione europea, il 91% ha sentito parlare dell'adozione dell'euro, il 61% del Mercato Comu-

¹³ Sondaggio Ispo/AcNilsen del 23-25 aprile 2004 per il Corriere della Sera (30 aprile 2004). La documentazione completa è disponibile su www.agcom.it.

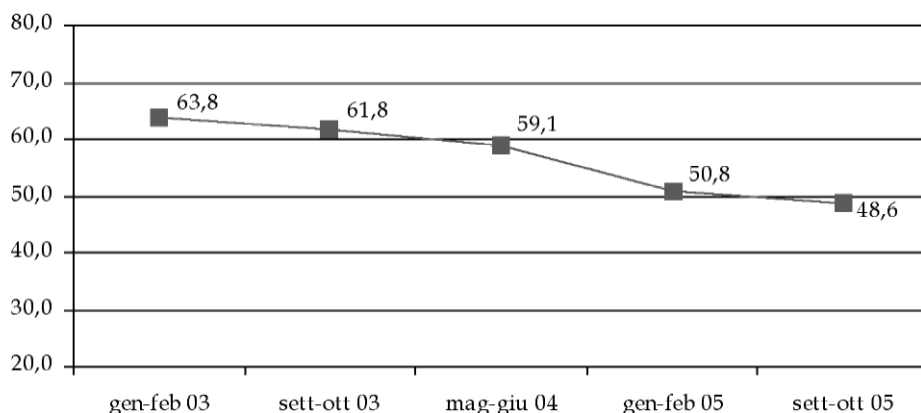
ne, il 57% della difesa dei diritti umani. Poco meno di un italiano su due si sente informato su ciò che viene fatto in ambito comunitario per l'ambiente, per promuovere il lavoro e l'economia e per il settore agricolo, mentre poco più di un terzo conosce cosa viene fatto per promuovere la concorrenza.

A coloro che hanno risposto 'sì' è stato dunque chiesto di valutare come ha operato sinora l'istituzione comunitaria per ciascuna attività: prevalgono nettamente i 'soddisfatti' per quanto concerne l'ambiente, la promozione del lavoro e dell'economia, nonché della concorrenza, la realizzazione del Mercato Comune e la difesa dei diritti umani; si è più divisi in merito all'adozione dell'euro (per il 45% l'Ue ha operato bene, per il 35% ha operato male, a fronte di un 20% di indecisi o di soggetti che ritengono che abbia operato in parte bene e in parte male) e al settore agricolo (in questo caso prevalgono lievemente gli insoddisfatti che sono il 35% contro il 31% di soddisfatti e il 34% di indecisi). Rispetto al livello di informazione ricevuta dai media, solo un terzo degli italiani (il 34%) ricorda di aver letto o sentito negli ultimi tempi notizie sull'attività dell'Unione europea sui quotidiani o periodici, alla radio o in televisione, altra conferma dell'ancora troppo scarsa attenzione prestata dai mezzi di comunicazione di massa alle tematiche europee.

4. La fiducia nell'Unione europea

Un successivo utile indicatore dell'atteggiamento degli italiani verso l'Ue è il livello di fiducia, preso singolarmente e confrontato con quello verso altre importanti istituzioni. A tal proposito è interessante quanto emerge dalle rilevazioni condotte dall'Osservatorio del Nord Ovest su un panel rappresentativo della popolazione italiana al quale è stato chiesto di esprimere la propria fiducia nell'Ue oltre che in altri organismi nazionali e sovra-nazionali. Come mostra la fig. 2 di seguito, negli ultimi anni si è registrato un calo significativo del livello di fi-

Figura 2 – Trend della fiducia nell'Unione europea da parte della popolazione italiana negli ultimi anni (molta+abbastanza fiducia)



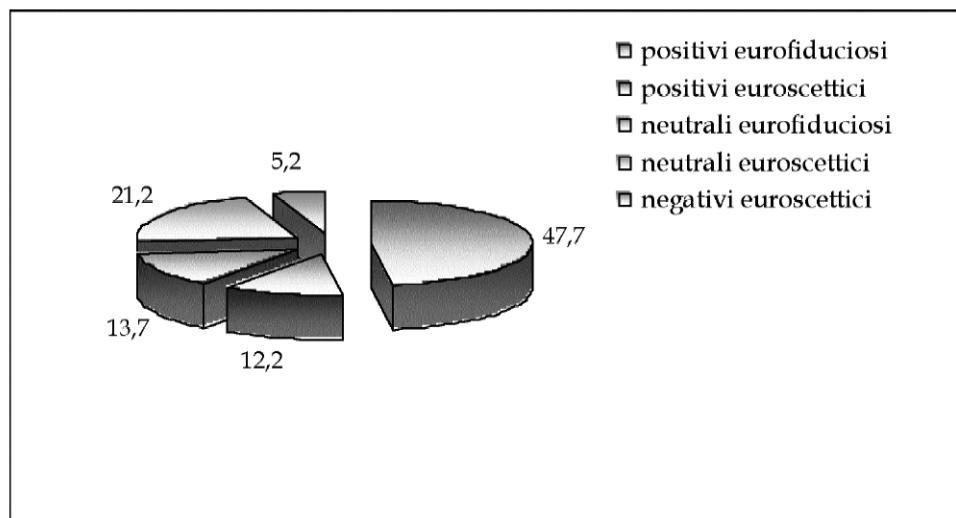
Fonte: Osservatorio del Nord Ovest (2003, 2004, 2005)

ducia nell'istituzione europea, passando dal 64% di gennaio-febbraio 2003 al 49% di settembre-ottobre 2005. Tale trend negativo è in linea con quanto stimato da prestigiosi istituti internazionali circa il livello di simpatia per l'Ue (cfr. fig.1), anche se va sottolineato che, mentre coloro che manifestano benevolenza verso l'Ue restano comunque una quota maggioritaria della popolazione (non scendono mai sotto il 70%), quanti si fidano di essa sono invece un numero molto più contenuto, sino a ridursi a meno del 50% a fine 2005. Dunque, non è corretto ritenere che coloro che vedono di buon occhio il processo di integrazione europea nutrano necessariamente anche un alto livello di fiducia verso l'Europa come istituzione e pertanto non è possibile utilizzare allo stesso modo la fiducia e la simpatia come analoghi indicatori di un atteggiamento europeista.

Confrontando per livello di fiducia l'Ue con altre istituzioni, essa risulta collocarsi a metà strada, ricevendo, mediamente, il sostegno di circa il 60% della popolazione, superata di poco dall'Onu che ha un livello di fiducia medio tra il 2003 e il 2005 del 66%. Ben più elevato il grado di fiducia rivolto a Polizia e Carabinieri (84%) e all'Esercito (76%), nonché alla Chiesa Cattolica (71%) e al Presidente della Repubblica (83%), mentre risulta decisamente inferiore quella registrata per i mezzi di comunicazione, i sindacati, le banche e la Confindustria, le istituzioni politiche locali e nazionali (in particolare il massimo livello di sfiducia è rivolto ai partiti, dei quali si fida solamente l'8%).

Combinando il grado di fiducia registrato a settembre-ottobre 2003 con l'immagine dell'Ue rilevata nella stessa occasione, si ottiene la tipologia¹⁴ riportata in fig. 3.

Figura 3 – Tipologia costruita combinando immagine dell'Ue e fiducia nell'Ue



Fonte: Osservatorio del Nord Ovest (settembre-ottobre 2003)

¹⁴ Per costruire la tipologia in questione si sono combinate le risposte alle due seguenti domande: "L'Unione europea Le evoca un'immagine...?" (molto positiva – abbastanza positiva – neutra – abbastanza nega-

Come si può notare da un'analisi più accurata di entrambi gli indicatori di atteggiamento verso l'Unione europea, quasi il 50% degli italiani in quella occasione percepiva l'Europa come una realtà positiva e si fidava di essa come istituzione, contro un residuale 5% di 'negativi euroscettici', ovvero di soggetti che non si fidavano e avevano un'idea negativa di essa. Decisamente più consistente il numero di coloro che dichiaravano di fidarsi poco o per nulla, ma avevano un'immagine neutra: erano oltre un quinto (21%), segnale che la sfiducia nell'Ue non si traduce automaticamente in un'immagine necessariamente compromessa. Similmente, esisteva un gruppo di persone che si fidava dell'Ue, ma non aveva ancora maturato un'idea decisamente positiva (14%). Infine, il 12% degli italiani da un lato manifestava un atteggiamento benevolo verso l'Ue (immagine molto o abbastanza positiva), dall'altro dichiarava di fidarsi poco o per niente. Nell'ipotesi che queste stime siano valide anche in tempi più recenti, si può dedurre che l'Ue piaccia ancora molto agli italiani, ma necessiti soprattutto di conquistare il sostegno di una quota non trascurabile di popolazione che appare scettica e sulla quale, da quanto visto in precedenza, probabilmente influisce negativamente anche una certa carenza di informazione sulle principali tematiche unitarie. Nel 2003 i cosiddetti 'positivi eurofiduciosi', presumibilmente i veri sostenitori del progetto europeo, erano in prevalenza maschi, soggetti con un elevato titolo di studio (almeno il diploma) ed elettori di centro-sinistra, mentre i 'negativi euroscettici' si ritrovavano con maggior frequenza tra gli operai, i disoccupati e chi votava centro-destra. Tra coloro che avevano un atteggiamento più complesso verso l'Europa, i 'positivi euroscettici' erano soprattutto maschi, adulti, operai ed elettori di centro-destra, tra quanti si potevano definire 'neutrali' dal momento che avevano un'immagine neutra dell'Ue, gli 'eurofiduciosi' erano soprattutto giovani, persone con un basso titolo di studio o nessun titolo e gli studenti, mentre i 'neutrali euroscettici' erano in prevalenza donne, persone con un'età superiore ai 64 anni, agricoltori e casalinghe, persone non schierate politicamente.

Una stima più recente del livello di fiducia che gli italiani nutrono verso l'Unione europea è fornita da una rilevazione condotta da Demos¹⁵ tra novembre e dicembre del 2005: rispetto ad altri organismi di governo, l'Unione europea risulta essere l'istituzione di cui ci si fida di più, con il 52% di persone che le rivolgono molta o moltissima fiducia, contro il 45% del Comune, il 41% della Regione e il 37% dello Stato. Questo dato è in lieve crescita rispetto al dicembre 2004, quando era del 50% (stima Demos). Sebbene non perfettamente comparabili¹⁶, le indagini dell'Osservatorio del Nord Ovest e quella Demos appena citata ci dicono dunque che negli

tiva – molto negativa – non so) e “Quanta fiducia ha nell'Unione europea?” (molta – abbastanza – poca – nessuna). La tipologia iniziale prevedeva 9 tipi: a) positivi eurofiduciosi (immagine molto o abbastanza positiva dell'Ue e molta o abbastanza fiducia); b) positivi euroscettici (immagine molto o abbastanza positiva dell'Ue ma poca o nessuna fiducia); c) positivi senza dato su fiducia (immagine molto o abbastanza positiva dell'Ue ma mancata risposta sulla fiducia); d) neutrali eurofiduciosi (immagine neutra dell'Ue o non so / mancata risposta e molta o abbastanza fiducia); e) neutrali euroscettici (immagine neutra dell'Ue o non so / mancata risposta e poca o nessuna fiducia); f) non schierati (immagine neutra dell'Ue o non so / mancata risposta e mancata risposta su fiducia); g) negativi eurofiduciosi (immagine negativa dell'Ue ma molta o abbastanza fiducia); h) negativi euroscettici (immagine negativa dell'Ue e poca o nessuna fiducia); i) negativi senza dato su fiducia (immagine molto o abbastanza negativa dell'Ue ma mancata risposta sulla fiducia). In un secondo momento si è scelto di trascurare i tipi con una frequenza inferiore al 5%, nello specifico c) – f) – g) – i).

¹⁵ La documentazione completa relativa all'indagine è disponibile su www.agcom.it.

¹⁶ Le indagini dell'Osservatorio del Nord Ovest sono condotte su un panel postale mentre quella Demos si basa su un sondaggio telefonico. Inoltre variano le modalità di risposta considerate: per l'Osservatorio del Nord Ovest la fiducia è data dalla combinazione delle risposte 'molta' e 'abbastanza fiducia', mentre per Demos da 'moltissima' e 'molta fiducia'.

ultimi anni la fiducia verso l'Ue interessa una quota di popolazione che può essere stimata tra il 50% e il 60%, dato presumibilmente abbastanza stabile sul lungo periodo, sebbene verosimilmente soggetto a fluttuazioni dovute ad effetti congiunturali.

5. La cittadinanza europea e il sentimento di appartenenza degli italiani

Nel tortuoso percorso di attuazione del progetto di integrazione europea non si può non tenere conto di tematiche fondamentali quali quella relativa all'identità europea. Nonostante la larga approvazione dell'Ue, *quanto gli italiani si sentono realmente cittadini europei?* Una prima risposta in merito ci viene fornita da Isernia¹⁷ nella sua analisi dell'inchiesta Ases (Asian European Values Study) dell'autunno del 2000: alla domanda *“Alcune persone sentono di far parte anche di comunità più grandi che includono persone di altri paesi, ad esempio europeo, asiatico, cinese, arabo, ecc. Per quanto la riguarda, anche Lei si sente così? [...]”* il 68% degli italiani interpellati rispondeva di sentirsi europeo e di costoro l'87% riteneva l'identità europea molto o abbastanza importante. Questo lascia supporre che per larga parte della nostra popolazione l'identità europea e quella nazionale non siano in conflitto l'una con l'altra, bensì complementari.

Attraverso i dati dell'Osservatorio del Nord Ovest cerchiamo conferma a tale ipotesi. A ottobre del 2002 e a settembre-ottobre del 2003 è stato chiesto agli intervistati di indicare a quale ambito – tra il proprio comune, la regione di residenza, l'Italia, l'Europa e il mondo intero – ci si sentisse maggiormente di appartenere, potendo fornire una prima ed una seconda scelta in base al presupposto che difficilmente si possa isolare un'unica identità territoriale. Oltre il 50% degli italiani manifestava un radicamento al massimo nazionale, con un incremento dal 2002 al 2003. Per quanto concerne l'appartenenza all'Europa, la maggior parte degli europeisti condivideva tale identità con quella nazionale o con quella locale, molto pochi erano coloro che sentivano di appartenere principalmente al mondo e all'Europa, manifestando un radicamento decisamente sovra-nazionale e cosmopolita. L'identità europea, dunque, sembra passare in secondo piano rispetto a quella nazionale o a quella locale. Analizzando i singoli ambiti territoriali, infatti, nel 2002 il 65% della popolazione sceglieva l'Italia come primo o secondo ambito, il 51% il proprio comune, il 34% la regione, il 23% l'Europa e il 21% il mondo. A distanza di un anno, si rafforzava l'appartenenza locale e nazionale: il 64% sceglieva l'Italia, il 56% il comune, il 35% la regione, il 21% l'Europa e il 18% il mondo. Tuttavia è interessante che, di fronte ad un forte attaccamento localista o nazionalista, un italiano su cinque sentisse comunque di aderire anche alla realtà europea: si trattava soprattutto di giovani o adulti, persone con elevato titolo di studio (diploma o laurea), liberi professionisti, insegnanti o studenti, elettori di centro-sinistra.

Quando ci si sentirà veramente europei e quali fattori potrebbero favorire l'integrazione? L'indagine di settembre-ottobre 2003 dell'Osservatorio del Nord Ovest ha posto questa domanda agli italiani, lasciando la possibilità di scegliere due modalità di risposta.

¹⁷ *“L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni”*, cit.

Tabella 1 – Quando ci sentiremo veramente europei? (prima e seconda scelta)

Quando si avrà una Costituzione europea valida per tutti gli Stati membri	38,0
Quando ci sarà un vero Governo europeo	37,3
Quando sia le leggi sia il sistema giudiziario saranno comuni	33,2
Quando per cercare lavoro diventerà naturale rivolgersi anche agli altri paesi europei	26,5
Quando parleremo tutti la stessa lingua	18,9
Quando l'Unione Europea avrà una forza economica paragonabile a quella degli Usa	14,5
Quando comprando un'auto Renault o Wolkswagen non avremo l'impressione di aver comprato un prodotto estero	7,5
Quando pagheremo le tasse direttamente all'Unione Europea	7,4
Quando l'Europa avrà un esercito in grado di intervenire con efficacia e rapidità nei conflitti internazionali	6,2
Quando a scuola si insegnerà la storia dell'Ue e non quella delle singolenazioni	5,4

Fonte: Osservatorio del Nord Ovest (settembre-ottobre 2003)

Come mostra la tab. 1, i fattori di integrazione più importanti emersi in questa occasione erano di tipo *politico-istituzionale*: prima fra tutte la Costituzione europea, considerata una pietra fondamentale per la costruzione di un'unica realtà comunitaria, seguita da un vero governo europeo e da un sistema legislativo e giudiziario comuni. Oltre un terzo della popolazione riteneva importanti questi presupposti, a discapito di altre componenti economiche o socio-culturali, sebbene sia significativo che oltre un quarto delle persone interpellate pensasse anche all'opportunità di avere un comune mercato del lavoro.

6. L'atteggiamento verso la Costituzione europea

Da quanto visto sinora, pare evidente che ci sia da parte della popolazione italiana una diffusa benevolenza verso l'integrazione europea, ma ugualmente emerge un chiaro bisogno di regolamentazione. Lo conferma l'atteggiamento largamente favorevole rivolto al progetto di Costituzione europea, contrariamente a quanto accade ad esempio in altri paesi quali la Francia e l'Olanda che hanno recentemente assistito alla vittoria dei 'no' ai referendum di fine maggio e inizio giugno 2005. Da un sondaggio condotto dall'Eurispes¹⁸ tra novembre e dicembre del 2004 emergeva che per il 74% degli italiani la Carta costituzionale avrebbe portato benefici a

¹⁸ Il sondaggio, dal titolo "*L'Europa questa sconosciuta: italiani fra attese e scetticismo*", è stato svolto fra il 25 novembre e il 2 dicembre 2004, su un campione di mille unità. La documentazione completa relativa all'indagine è disponibile su www.agcom.it.

tutti i paesi dell'Unione. Un dato più recente è quello rilevato da Ipr Marketing¹⁹ a maggio 2005: il 68% degli italiani, di fronte ad un eventuale referendum di ratifica della Costituzione europea, avrebbe votato a favore, mentre il 12% avrebbe espresso parere contrario. Tra i motivi di sostegno della Costituzione prevale, con il 58% delle scelte, il fatto che essa garantisca in ogni caso l'unione politica e sociale oltre a quella economica dell'Europa, seguita dall'idea che di un'Europa unita possa beneficiare anche l'Italia (41%) e che la non approvazione avrebbe rallentato il processo di integrazione (30%). Queste invece le principali ragioni dei contrari: andrebbe migliorata (44%), sfiducia verso l'integrazione europea (35%), riduce la sovranità dello Stato italiano (33%). I più entusiasti della Costituzione europea si ritrovano soprattutto nel sud e nelle isole (76% di favorevoli, a fronte della media nazionale del 68%), tra i giovani (81%) e tra gli elettori di centro-sinistra (81%). Il 60% degli italiani, tuttavia, dichiara in questa occasione che in Italia sarebbe stato giusto approvare la Costituzione mediante referendum popolare piuttosto che per decisione del Parlamento, sebbene il 75% ammetta di sentirsi poco o per nulla informato a riguardo (soprattutto nel nord-ovest e nel nord-est e tra gli adulti) e solamente il 35% sappia che lo scorso 6 aprile il Parlamento italiano ha ratificato il trattato sulla Costituzione europea.

Infine un recente dato che conferma quanto visto sinora sull'atteggiamento degli italiani verso la Costituzione ci viene fornito da un'indagine condotta da Pragma Srl per Fondazione Nord Est – La Polis²⁰ – tra fine giugno e settembre del 2005: il 69% degli italiani si dice favorevole, il 16% contrario e il 14% non sa o non risponde. L'Italia risulta il maggior sostenitore del trattato costituzionale se confrontata con gli altri paesi interpellati in questa indagine: in Ungheria i sostenitori sono il 56%, in Francia e Germania il 47%, nella Repubblica Ceca il 33% e in Polonia appena il 30%. Da notare però che, mentre in Francia e in Germania la percentuale di contrari è pressoché identica a quella dei favorevoli (47% in Francia e 41% in Germania), negli altri paesi è anche molto elevato il numero di chi non sa o non risponde (23% in Ungheria, 26% nella Repubblica Ceca e 31% in Polonia), segnale di un'opinione pubblica decisamente meno coinvolta sull'argomento.

7. Le aspettative degli italiani verso l'Unione europea

Nel sondaggio dell'Osservatorio del Nord Ovest di settembre-ottobre 2003 è stato chiesto alla popolazione italiana di indicare chi tra governo europeo, governo nazionale e governo locale dovrebbe affrontare una serie di problemi del nostro paese²¹. Le due questioni che maggiormente verrebbero affidate all'Ue sono state l'immigrazione, per la quale l'Ue è stata indicata come prima o seconda scelta dal 69% della popolazione (probabilmente ritenendo che il problema potesse essere affrontato meglio da un organismo internazionale piuttosto che da ogni singolo paese), e la produzione e il commercio degli Ogm, scelta dal 76%. Non è trascu-

¹⁹ Il sondaggio, dal titolo *“La costituzione europea”*, è stato condotto per *“Il Sole-24 Ore del lunedì”*. La documentazione completa relativa all'indagine è disponibile su www.agcom.it.

²⁰ Il sondaggio è stato condotto su 6 paesi europei (Francia, Germania, Italia, Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) nell'ambito di un progetto dal titolo *“Immigrazione e cittadinanza in Europa”* curato da I. Diamanti e F. Bordignon. Il relativo rapporto contenente i dati citati e la documentazione di riferimento è disponibile sul sito ufficiale della Fondazione Nord Est: www.fondazione Nordest.net.

²¹ L'elenco dei problemi presentati era il seguente: la criminalità comune, l'immigrazione, la riforma delle pensioni, il conflitto di interessi, l'efficienza della giustizia, la qualità dell'istruzione, la lotta alla corruzione, la produzione e il commercio di organismi geneticamente modificati (OGM).

rabile neppure la quota di chi avrebbe affidato all'Europa il problema del conflitto di interessi (50%, contro il 47% che lo avrebbe assegnato al governo nazionale), l'efficienza della giustizia (47% contro il 49% 'ottenuto' dal governo nazionale) e la lotta alla corruzione (42% contro il 46% nazionale), il che lascia supporre un'esigenza di regolamentazione al di sopra delle parti. Va anche segnalato che il 36% degli italiani avrebbe voluto che l'Ue, piuttosto che le istituzioni nazionali o locali, si occupasse della qualità dell'istruzione (il governo nazionale otteneva in questo caso il 44% delle preferenze e quello locale il 20%). Allo stesso tempo emergeva un bisogno di maggiori investimenti nell'area occupazionale e nell'avanzamento tecnologico: di fronte alla richiesta di indicare a quali settori l'Ue avrebbe dovuto dedicare la maggior parte dei propri fondi²², il 45% della popolazione sceglieva come prima risposta la cultura, l'occupazione e la formazione e il 24% prediligeva come seconda scelta la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Combinando la prima e la seconda scelta è possibile avere un'idea più precisa di quali sarebbero dovuti essere i settori di maggior investimento europeo secondo gli italiani. Come evidenziato nella tab. 2, il 60% riteneva fondamentale che l'Ue investisse in cultura, occupazione e formazione. Dall'unione delle due scelte emerge un'informazione che rischiava di essere trascurata: per il 34% anche l'energia e l'ambiente erano temi ai quali sarebbe stato opportuno dedicare la maggior parte delle risorse europee, seguiti da ricerca e sviluppo tecnologico e protezione del consumatore. L'agricoltura risultava un settore meno rilevante, mentre era ancor più residuale il ruolo della politica estera e di sicurezza, a sottolineare la rilevanza ancora marginale attribuita alla componente politica rispetto a quella economica e sociale dell'istituzione europea.

Tabella 2 – Lei personalmente a quali due settori darebbe le quote più rilevanti di bilancio dell'Unione europea? (risposte multiple, prima e seconda scelta)

Settore	prima o seconda scelta
Cultura, occupazione e formazione	60,1
Energia e ambiente	34,1
Ricerca e sviluppo tecnologico	31,5
Protezione del consumatore	29,2
Agricoltura	20,5
Politica estera e di sicurezza	14,4

Fonte: Osservatorio del Nord Ovest (settembre-ottobre 2003)

Al fine di approfondire quanto l'Ue venga percepita anche come un soggetto politico oltre che come una comunità economica e culturale, si possono riportare brevemente alcuni dati forniti dal già citato studio *"Transatlantic Trends"*, nello specifico quello più recente condotto nel 2005. L'82% degli italiani ritiene molto o abbastanza desiderabile che l'Ue eserciti una forte leadership negli affari internazionali, mentre è interessante segnalare che quanti ritengono

²² Le aree in questione erano: cultura occupazione e formazione, energia e ambiente, agricoltura, politica estera e di sicurezza, protezione del consumatore, ricerca e sviluppo tecnologico.

che sia molto o abbastanza auspicabile che lo facciano gli Usa sono meno della metà, il 37%. Per il 67% della popolazione, inoltre, l'Ue dovrebbe diventare una 'superpotenza' come gli Stati Uniti, in un'ottica di cooperazione piuttosto che di competizione. Dunque, a dispetto delle apparenze, sembra essere comunque piuttosto diffusa tra l'opinione pubblica italiana l'aspettativa di un ruolo politico determinante dell'Unione europea sullo scenario mondiale, nella speranza probabilmente che essa possa favorire l'adozione di un approccio multilaterale alle questioni globali.

8. L'opinione degli italiani sull'allargamento dell'Unione europea

Dal sondaggio dell'Osservatorio del Nord Ovest condotto durante il semestre di presidenza italiana in Europa emergeva che il 62% della popolazione giudicava molto o abbastanza positivamente l'allargamento a paesi con economie meno sviluppate e che erano passati da poco alla democrazia, contro il 18% di sfavorevoli e il 20% di soggetti che rispondevano 'non so' o non rispondevano. Tra le ragioni dei favorevoli all'allargamento prevalevano le maggiori occasioni di investimento (52%) e la possibilità di arricchimento culturale (33%), mentre tra le motivazioni dei contrari vi era il timore di un aumento di corruzione e criminalità (34%), seguito dalla difficoltà di integrazione (31%) e dalla crescita della concorrenza che avrebbe potuto mettere in difficoltà la produzione locale (21%). Dal punto di vista delle caratteristiche socio-demografiche e politiche, i favorevoli all'allargamento erano soprattutto maschi ed elettori di centro-sinistra, mentre i contrari erano in prevalenza persone con un elevato titolo di studio ed elettori di centro-destra. Tra gli indecisi risultavano sovra-rappresentati le donne, gli anziani (età superiore ai 64 anni), quanti avevano al massimo la licenza elementare e le persone non schierate politicamente.

A pochi giorni dall'ingresso ufficiale di dieci nuovi paesi (avvenuto il 1° maggio del 2004), l'Ispo effettuava un'ulteriore inchiesta²³: all'incirca un italiano su due era favorevole all'ingresso di ciascuno dei paesi che sarebbero entrati a maggio, mentre i contrari si mantenevano sotto il 22% e gli incerti variavano a seconda del paese considerato tra il 30% e il 34%. Per quanto concerne poi le conseguenze dell'apertura a nuovi Stati, se per il 43% degli italiani a seguito dell'ampliamento sarebbero aumentate l'immigrazione e la criminalità e per il 40% l'Italia avrebbe ricevuto meno aiuti finanziari dall'Ue, il 36% riteneva che l'allargamento a Est avrebbe garantito all'Ue maggiore equilibrio e integrazione sociale e il 35% che ciò avrebbe prodotto un maggiore sviluppo economico in tutta Europa. In un'Italia particolarmente divisa su questo tema, ancora maggiori erano le perplessità circa uno dei nodi cruciali: l'eventuale apertura alla Turchia. Ad aprile 2004 il 31% era favorevole, il 36% contrario e il 33% non sapeva dare un parere (dati Ispo).

Il più recente "*Transatlantic Trends 2005*" permette di farsi un'idea dell'atteggiamento attuale verso il paese musulmano: per il 31% degli italiani l'adesione della Turchia all'Ue sarebbe una cosa positiva (-14 punti percentuali rispetto alla stessa rilevazione del 2004), mentre il 21% la ritiene negativa (+4%), il 43% ritiene sia una cosa né buona né cattiva (+14%) e il 5% non sa o non risponde (-5%). La maggior incertezza sembra riguardare le conseguenze economiche dell'ingresso del paese mediorientale: per il 45% questo sarebbe un vantaggio economico per l'Ue, ma il 44% è molto o abbastanza in disaccordo con tale affermazione e l'11% non

²³ Si tratta della già citata inchiesta condotta per il "Corriere della Sera" tra il 23 e il 25 aprile 2004.

sa o non si esprime. Tuttavia si intravede un atteggiamento più favorevole che sfavorevole se si pensa che per il 60% l'adesione di questo paese aiuterebbe a promuovere la pace e la stabilità in Medio Oriente, mentre meno del 30% (una minoranza, sebbene non trascurabile) ritiene che la Turchia non dovrebbe far parte del progetto europeo perché prevalentemente musulmana, troppo povera e troppo popolata²⁴. Dal momento che l'indagine è stata condotta anche in altri paesi oltre che in Italia, è possibile confrontare il dato italiano sull'eventuale allargamento alla Turchia con quello rilevato altrove: anche nei diversi paesi interpellati prevale l'incertezza a riguardo, ma la percentuale di favorevoli è simile a quella italiana in Gran Bretagna (32%) e di poco inferiore in Spagna (26%) e in Olanda (25%). Decisamente più diffuso il dissenso in Francia e in Germania, dove rispettivamente il 47% e il 40% della popolazione percepisce l'eventuale ingresso della Turchia come una cosa negativa.

9. Conclusioni

Quello che è emerso nelle pagine precedenti consente di farci un'idea di quello che è attualmente l'atteggiamento italiano nei confronti del processo di integrazione europea e di azzardare delle ipotesi circa la sua evoluzione nei prossimi anni. Se da un lato permane tra gli italiani un diffuso europeismo (l'Ue piace ad una quota di popolazione sempre al di sopra del 70%), dall'altro si assiste ad un graduale calo di simpatia e di fiducia verso l'istituzione comunitaria, tuttavia non necessariamente ed esclusivamente imputabile al processo di integrazione.

Far parte dell'Ue è considerato un vantaggio da gran parte degli italiani, sebbene ci sia una chiara consapevolezza che tale adesione comporti anche delle difficoltà, prime fra tutte quelle derivanti dall'introduzione dell'euro che genera ancora – sebbene meno, rispetto a qualche anno fa – forti perplessità e divisioni.

Esiste un nucleo piuttosto solido di persone (stimabile attorno al 50% della popolazione) che ha un'immagine positiva dell'Ue e si fida di essa, mentre solamente il 5% sembra avere una visione totalmente negativa e scettica. La restante quota è composta da coloro che hanno un atteggiamento ambivalente o incerto: è probabile che molti siano poco informati (per disinteresse o per carenza di notizie da parte dei media) e che pertanto un maggior investimento nella comunicazione su quanto e che cosa l'Unione europea stia facendo negli ultimi anni potrebbe favorire una maggior presa di posizione a riguardo.

Un quinto degli italiani sceglie come primo o secondo ambito di appartenenza l'Europa, dato comunque non trascurabile di fronte ad una maggioranza che manifesta un attaccamento localista o al massimo nazionalista.

Emerge l'esigenza di fattori politici basilari per favorire il sentimento di cittadinanza europea, primo fra tutti la Costituzione europea che gli italiani approvano a larga maggioranza.

Ci si aspetta un intervento comunitario per gestire problemi cruciali, quali l'immigrazione e la disoccupazione, nonché per sviluppare la ricerca e lo sviluppo e difendere l'ambiente.

Ci si attende imparzialità dall'Unione europea, dal momento che le si affiderebbero anche compiti di garanzia e giustizia (gestione del conflitto di interessi, lotta alla corruzione e alla criminalità, ecc.) e, sebbene ancora in secondo piano, traspare un bisogno di rafforzamento del ruolo strategico dell'Europa a livello internazionale, in collaborazione con gli Stati Uniti.

La maggioranza della popolazione è generalmente favorevole all'allargamento, anche se

²⁴ Si tratta di affermazioni distinte sulle quali è stato chiesto di indicare il proprio grado di accordo o disaccordo. Per un riferimento puntuale si rimanda a www.transatlantictrends.org.

questo tema divide l'opinione pubblica italiana, soprattutto in merito all'adesione della Turchia, ipotesi che da un lato è percepita come un'occasione di stabilità per il Medio Oriente, dall'altro è osteggiata a causa delle differenze sociali e culturali percepite.

In generale, dunque, la maggior parte degli italiani continua a sostenere il progetto europeo e lo fa spesso con uno spirito sempre più critico ed attento. Tuttavia, dalle ultime indagini scaturisce un quadro da non trascurare: un'ampia quota della popolazione non sempre ha un'opinione definita sull'Unione europea e frequentemente non dispone di informazioni accurate a riguardo, sembra accettare passivamente come dato di fatto tale appartenenza, esprimendo disinteresse piuttosto che reale ostilità. È auspicabile, pertanto, che gli organismi comunitari competenti investano le proprie risorse anche verso un più diffuso e diretto coinvolgimento dei cittadini all'interno del processo di integrazione europea, al fine di contribuire alla formazione di giudizi maggiormente consapevoli e fondati su una reale (e meno superficiale) valutazione dell'argomento.

2. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito politico ed istituzionale

di *Flavia Zanon*

1. Posizioni italiane alla Convenzione, dibattiti parlamentari e prese di posizione delle figure istituzionali

La politica europea ha sempre costituito, insieme all'Alleanza Atlantica, un pilastro fondamentale della politica estera italiana. Nel secondo dopoguerra, il processo di integrazione ha rappresentato un passaggio fondamentale per il reinserimento dell'Italia nella comunità internazionale, oltre che uno strumento indispensabile per la ricostruzione del continente. Da allora in poi, il sostegno al processo di integrazione è stato un elemento costante della politica estera del paese.

Dopo le elezioni del 2001, si è temuto che questo consolidato atteggiamento venisse messo in discussione dal nuovo governo di centrodestra. Pur negando di voler modificare il tradizionale europeismo italiano, il primo ministro Berlusconi si è impegnato a difendere più puntualmente l'interesse nazionale in Europa, mettendo in discussione l'atteggiamento "acritico e dogmatico" dei precedenti governi. A creare una frattura con il passato ha contribuito l'emergere, in seno al centrodestra, di posizioni esplicitamente euroscettiche, sostenute, in particolare, dagli esponenti della Lega Nord.

Il tradizionale approccio europeista, al contrario, ha continuato a ispirare la politica estera del centrosinistra. Questo approccio mira al rafforzamento delle istituzioni comuni e si ispira a una visione federale del processo di integrazione; più che da reticenze rispetto a nuove cessioni di sovranità, le divergenze emerse in questa coalizione sono state causate da spinte ulteriormente integrazioniste. I gruppi di sinistra più radicali hanno però anche contestato alcuni nuovi progetti di integrazione in campo economico, facendo ricorso a una retorica che, in alcuni casi, è arrivata a mettere in discussione acquisizioni consolidate dell'Ue.

Nei paragrafi successivi esamineremo in che modo questa nuova varietà di posizioni del dibattito italiano abbia influito sulla riflessione sul futuro dell'Europa. Verrà considerato, in primo luogo, il dibattito che ha accompagnato il processo di riforma dell'Unione dal lancio della Convenzione europea nel dicembre 2001, fino alla chiusura della Conferenza intergovernativa nel giugno 2004. Nella seconda parte, verrà quindi analizzato il dibattito sulla ratifica del trattato costituzionale e sulla crisi generata dal fallimento dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

2. Vecchie convergenze e nuove divergenze: le posizioni dei rappresentanti italiani alla Convenzione europea e i lavori della Conferenza intergovernativa

Fin dall'inizio del processo di riforma, il Parlamento italiano ha confermato il suo tradizionale europeismo approvando, già in vista del vertice di Laeken del dicembre 2001, una ri-

soluzione che esortava il governo a rinnovare “il ruolo di Paese ‘federatore’ storicamente svolto dall’Italia”¹.

Già alle prime battute del dibattito, a questo approccio tradizionale si è affiancata una posizione massimalista, sostenuta dall’estrema sinistra. Gli esponenti di Rifondazione Comunista, infatti, hanno bocciato la risoluzione chiedendo da un lato riforme più drastiche in senso integrazionista, ma mostrando dall’altro una marcata contrarietà a nuovi passi avanti nell’integrazione dei mercati nazionali specie se non accompagnata da sufficienti garanzie di tutela dei diritti sociali acquisiti.

La riflessione interna sul futuro dell’Europa si è poi concentrata sui lavori della Convenzione Europea. Preoccupazioni e aspettative ha suscitato la nomina a rappresentanti del governo del Vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, e del suo supplente Francesco Speroni, non ultimo per le divergenze di politica estera già emerse tra i partiti di appartenenza (Alleanza Nazionale e Lega Nord).

Il Vice Presidente del Consiglio ha fatto il suo esordio alla Convenzione su posizioni piuttosto caute. In più occasioni ha fatto riferimento alla necessità di promuovere e rispettare le diverse identità nazionali, lasciando trasparire una visione intergovernativa o “gollista” del futuro dell’Europa, fino ad allora minoritaria nel dibattito interno. Progressivamente, Fini ha però maturato una linea intermedia di prudente integrazionismo, più vicina alla tradizione del paese. In merito alla riforma istituzionale, ad esempio, Fini ha rifiutato una netta contrapposizione tra approccio intergovernativo e comunitario, sostenendo un rafforzamento armonico di tutte le istituzioni comuni. Grazie a questo atteggiamento, è riuscito a trovare importanti punti di convergenza con le componenti centriste della coalizione e, in significative occasioni, con i membri dell’opposizione (vedi in seguito). Queste posizioni hanno permesso all’Italia di mantenere una certa continuità rispetto alla sua tradizionale politica europeista.

L’atteggiamento moderato di Fini ha però suscitato alcune critiche da parte degli esponenti leghisti del governo, che si sono rivolte anche contro l’euro e le istituzioni comuni. Si sono così progressivamente affermate nel centrodestra forti divergenze di politica europea, dovute alle posizioni euroscettiche dei membri della Lega².

Mentre queste differenze non sono emerse nella Convenzione (grazie anche all’atteggiamento moderato del supplente di Fini), le diverse sfumature con cui il centrodestra ha interpretato il futuro dell’Europa sono affiorate negli interventi degli altri rappresentanti della maggioranza. Cristiana Muscardini di Alleanza Nazionale, ad esempio, ha in più occasioni ribadito la necessità per l’Unione di rispettare le sovranità nazionali, che “possono essere di volta in volta delegate, ma non possono essere cedute in modo definitivo”³. Su posizioni più in linea con il tradizionale europeismo italiano, il rappresentante del partito centrista Udc, Marco Follini, ha invece sostenuto che compito della riforma è “favorire il passaggio dal metodo intergovernativo a quello comunitario e quindi rafforzare tutto ciò che l’Unione ha messo in comune”⁴.

Una volta che la Convenzione è passata a discutere i singoli aspetti della riforma, questa eterogeneità di posizioni non hanno però dato vita a eccessive spaccature. I membri della maggioranza si sono dimostrati compatti nell’indicare tra le priorità dell’Unione una maggiore so-

¹ Vedi la Risoluzione in vista del Vertice di Laeken approvata dalla Camera il 28/11/2001.

² La creazione di una procura europea sostenuta da Fini, ad esempio, è stata aspramente criticata dal Ministro della Giustizia Roberto Castelli.

³ Vedi intervento di Cristiana Muscardini alla sessione plenaria della Convenzione europea, 3/10/2002.

⁴ Vedi l’intervista di Marco Follini a “Il Sole 24 Ore”, 25/2/2002. Non a caso, tra i membri della maggioranza Follini è stato quello che ha trovato più punti di consenso con l’opposizione (vedi in seguito). Una linea intermedia è stata assunta dal rappresentante di Forza Italia, Antonio Tajani.

lidarietà in ambito di sicurezza, immigrazione e nella gestione delle frontiere esterne (temi, peraltro, prioritari anche sul piano interno). Tutte le componenti della coalizione hanno inoltre sostenuto la necessità che nel Preambolo della nuova Costituzione fossero riconosciute le radici giudaico cristiane dell'Europa.

La questione delle radici giudaico-cristiane ha assunto un particolare rilievo nel dibattito italiano grazie anche al forte attivismo della Chiesa e del mondo cattolico. In ambito istituzionale vanno ricordate le numerose prese di posizione del Presidente del Senato Marcello Pera,⁵ che hanno contribuito a far sì che il tema fosse inserito tra le priorità del governo nel corso del successivo negoziato.

È anche emerso tra i rappresentanti del centrodestra un approccio più cauto e selettivo riguardo ai nuovi progetti di integrazione. Oltre ai timori per la creazione di una procura europea, già menzionati, la maggioranza ha espresso preoccupazione, ad esempio, per le proposte di un'ulteriore integrazione in materia di giustizia penale e diritto della famiglia.

I rappresentanti dell'opposizione hanno invece assunto un approccio più nitidamente europeista. Nel corso dei lavori della Convenzione, essi hanno appoggiato un progetto di riforma ambizioso mirante al rafforzamento delle istituzioni comuni. Intervenendo all'inizio dei lavori, l'onorevole Valdo Spini ha affermato che compito della Convenzione non è tanto quello "di difendere il ruolo degli stati nazionali", quanto di "costruire un sistema di poteri e di controlli a livello dell'Unione" tali "da far corrispondere (..) a livello europeo (..) lo stesso livello di democrazia che si era conseguito a livello nazionale"⁶. Questo approccio mira ad un'integrazione sempre più stretta, ispirata a una visione federale della futura Unione. Alcuni dei rappresentanti del centrosinistra in Convenzione (Lamberto Dini e Elena Paciotti) si sono dichiarati favorevoli alla proposta di introdurre un riferimento alla natura "federale" del processo di integrazione, che è stata invece bocciata dal governo. L'opposizione, inoltre, ha formulato proposte per il rafforzamento delle istituzioni comuni (un grosso ruolo in questo senso è stato svolto dal Vice Presidente della Convenzione Giuliano Amato) e in più occasioni ha sostenuto la necessità di estendere l'istanza comunitaria nel processo di integrazione⁷.

Nonostante l'eterogeneità di posizioni appena illustrata, nel corso del dibattito le principali forze di maggioranza e opposizione sono riuscite a trovare numerosi punti di convergenza. Tutti i rappresentanti italiani, ad esempio, si sono fatti portavoce dell'esigenza di un maggior ruolo internazionale dell'Unione⁸. Superando la contrapposizione tra una visione intergovernativa o comunitaria della futura Unione, esponenti del governo, della maggioranza e dell'opposizione hanno inoltre trovato un significativo consenso in merito alla riforma istituzionale⁹. Il tema rappresenta un punto cruciale della riforma soprattutto per un paese come l'Italia che ha sempre puntato al rafforzamento del quadro istituzionale comune. Nel complesso,

⁵ Vedi, ad esempio, Joseph Ratzinger e Marcello Pera, *Senza Radici*, Milano, ed. Mondadori, 2004.

⁶ Vedi intervento di Spini alla sessione plenaria della Convenzione, 15-16/4/2002.

⁷ Elena Paciotti, ad esempio, ha sostenuto l'attribuzione della rappresentanza esterna dell'Unione alla Commissione. Alla Convenzione, complice l'assenza di rappresentanti di Rifondazione Comunista e dei Verdi, non sono emerse, all'interno della coalizione di centro-sinistra, le divergenze già affiorate nel dibattito nazionale.

⁸ Dini, Fini e Speroni hanno sostenuto la creazione di un ministro degli Esteri con doppio cappello, Dini, Follini e Spini e Fini l'estensione del voto a maggioranza qualificata in politica estera.

⁹ Dini e Follini hanno sostenuto la proposta di una Presidenza unica dell'Unione, poi bocciata dal Praesidium. Dini, Fini e Follini hanno appoggiato la proposta di Amato di un Consiglio affari legislativi. Follini e Spini hanno proposto tra l'altro una riforma del sistema di revisione dei Trattati che consenta la revisione anche a maggioranza (vedi Dichiarazione di sulla riforma, 4/6/2003, poi appoggiata da Basile e Dini).

queste convergenze hanno consentito di confermare il tradizionale europeismo della classe dirigente italiana.

Per una visione completa del dibattito istituzionale, infine, vanno menzionati anche i numerosi interventi del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi. In più occasioni, il Capo dello Stato ha sottolineato l'esigenza di "consolidare l'identità europea" e di portare avanti "una visione ambiziosa" del processo di integrazione. Tale approccio si ispira alla convinzione che "il fondamento della nostra Unione" è "la condivisione della sovranità" e che "l'Europa, e a maggior ragione anche ogni singolo Stato che la compone, possono affermarsi solo se uniti, e non divisi". Secondo questa visione, l'approfondimento dell'integrazione deve avvenire all'interno di un quadro istituzionale condiviso; avanguardie di paesi che approfondiscano tra loro la cooperazione sono benvenute nella misura in cui rimangono aperte alla partecipazione di tutti. "In questa ottica – secondo il Capo dello Stato – le cooperazioni rafforzate sono state e saranno anche in avvenire essenziali per assicurare all'Unione slancio vitale e capacità evolutiva"¹⁰.

Nonostante il mancato soddisfacimento solo parziale di alcune delle priorità emerse nel dibattito (in particolare, il mancato riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'Europa – una richiesta avanzata dagli esponenti della maggioranza – e il mantenimento del voto all'unanimità nella Pesc), alla chiusura dei lavori della Convenzione il Parlamento ha valutato la bozza di Trattato da essa approvata "una buona base" di lavoro per la successiva Conferenza intergovernativa. Ancora una volta, il governo è stato invitato a "riaffermare il ruolo di paese federatore storicamente svolto dall'Italia" portando avanti "soluzioni che garantiscano l'efficienza del processo decisionale in una Unione ampliata, con particolare riguardo alla politica estera"¹¹. A testimoniare la convergenza già menzionata, questa posizione è stata ampiamente condivisa dai rappresentanti di maggioranza e opposizione.

Nel corso del negoziato aperto in seguito, il governo italiano ha puntato a modificare il testo della Convenzione il meno possibile, non ultimo con la speranza di riuscire a concludere l'accordo nel corso dello stesso semestre di Presidenza. Anche una volta mancato questo obiettivo, le priorità italiane non sono state considerate delle vere e proprie "linee rosse", ed è parso prioritario il raggiungimento di un compromesso, onde evitare un secondo fallimento dopo quello del dicembre 2003.

3. Una costituzione da sei e mezzo¹²? Il processo di ratifica in Italia e la crisi dell'Unione

Il testo del nuovo Trattato costituzionale approvato dalla Conferenza intergovernativa è stato accolto dalle forze politiche italiane senza eccessivo entusiasmo. Questo atteggiamento riflette il permanere in Italia di un forte sentimento europeista che avrebbe voluto da questa riforma un più significativo rafforzamento del quadro istituzionale comune. Nelle ultime fasi del negoziato, ha suscitato delusione l'ampliamento della dimensione intergovernativa dell'Unione e il riemergere di sensibilità nazionali che hanno ridotto la coerenza e l'efficacia della riforma. Per un parlamentare dell'opposizione, le istituzioni europee definite nel Trattato "non consentono – ad esempio – di superare il forte deficit democratico di cui esse soffrono" men-

¹⁰ Vedi Intervento di Ciampi al Parlamento europeo, 30/09/2003.

¹¹ Vedi Risoluzione del Senato sul Progetto di Trattato approvato dalla Convenzione, 2/7/2003.

¹² Così il Ministro degli esteri Franco Frattini. *Una Costituzione Ue da sei e mezzo*, intervista con "il Corriere della Sera", 20/6/2004, p. 3.

tre “deboli sono gli strumenti che possano consentire all'Europa di realizzare nel mondo la vocazione per la pace (...) che rappresenta la vera identità di questo continente”¹³.

Queste ragioni di scontento non hanno però compromesso il sostegno alla riforma. Nel complesso, le maggiori forze parlamentari hanno ritenuto che “i lavori preparatori e la fase finale di definizione del testo si sono svolti all'insegna dell'equilibrio” e che “il fatto che non siano stati compiuti ulteriori progressi, non deve indurre a prendere in alcun modo le distanze da un risultato che rappresenta, tenuto conto delle proposte migliorative avanzate senza successo sia alla Convenzione che alla Conferenza intergovernativa, il ‘massimo di Unione europea possibile’ nelle condizioni date”¹⁴. Questo atteggiamento testimonia il desiderio di proseguire il processo di integrazione (come garantito dal Trattato) evitando al tempo stesso pericolose derivate elitarie, nelle quali l'Italia teme un ruolo subordinato rispetto ad altri partner europei.

Dopo la chiusura del negoziato (giugno 2004) ha accolto consensi, sia pure per un breve periodo, l'ipotesi di ratificare il Trattato tramite referendum popolare. La Costituzione italiana non prevede referendum per la ratifica di trattati internazionali; e il voto popolare avrebbe rischiato di offrire grande visibilità ai partiti contrari alla ratifica (Rifondazione Comunista e Lega Nord), prospettiva, questa, malvista da quelli favorevoli. Nel corso dell'autunno, le maggiori forze politiche hanno quindi concordato una “ratifica parlamentare”.

Il governo ha approvato il disegno di legge di ratifica il giorno stesso della firma del Trattato a Roma (il 29 ottobre 2004), con l'intento di inviare un forte segnale europeista agli altri membri dell'Unione. Il Parlamento italiano ha quindi approvato il testo con un ampio voto bipartisan alla Camera (25 gennaio 2005) e al Senato (6 aprile 2005).

Il voto di ratifica ha confermato le divergenze già emerse nel corso del dibattito: due soli formazioni – Rifondazione Comunista e Lega Nord – si sono espresse contro il Trattato¹⁵. Per i membri di Rifondazione Comunista, il testo è frutto di un processo di riforma deciso dai governi e sostanzialmente antidemocratico. Questa critica traduce l'esigenza di un'Unione più attenta alle esigenze dei cittadini in ambito di politica economica e sociale, presente nella campagna contro il Trattato di parte della sinistra europea. Per la Lega, la riforma va nel senso della creazione di un superstato europeo, lontano dai cittadini ed eccessivamente accentratore. Il no della Lega alla ratifica è stato così per lo più un no al processo di integrazione. Questa posizione testimonia il diffondersi anche in Italia di correnti euroscettiche e di una forte retorica antieuropeista, già presenti in altri paesi europei. Oltre al voto contrario di queste due formazioni, in occasione della ratifica si è registrata alla Camera l'astensione dei Verdi, che si sono associati alle critiche al Trattato dei Verdi europei e si sono espressi a favore di una nuova riforma, votata direttamente dai cittadini.

Contestualmente al voto, i membri della maggioranza hanno invitato il governo a proseguire il suo impegno sulle priorità già individuate in precedenza: il riconoscimento all'interno del Trattato delle radici giudaico-cristiane dell'Europa, il rispetto delle norme italiane in merito al diritto alla famiglia e ai diritti individuali in materia di giustizia penale. I ministri competenti, inoltre, sono stati esortati ad adottare tutte le iniziative necessarie a favorire il successo del processo di riforma, promuovendo una maggiore leadership del paese.

¹³ Vedi l'intervento del Sen. Cesare Salvi al Senato, 6/4/2005.

¹⁴ Vedi *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Europa*, condotta dal settembre 2001 al luglio 2004 dalle Commissioni affari esteri e affari europei di Camera e Senato, approvato il 22/12/2004.

¹⁵ I ministri leghisti hanno votato contro il progetto di legge approvato dal Consiglio dei ministri. Lega e Rifondazione Comunista hanno inoltre presentato delle questioni pregiudiziali alla ratifica bocciate dal Parlamento.

L'attenzione delle forze politiche per il dibattito sulla ratifica è stata in realtà piuttosto scarsa. L'imprevisto esito del referendum francese e olandese ha però riaperto un certo interesse. Alcuni membri del Parlamento hanno messo in luce la responsabilità della difficile congiuntura economica e dell'atteggiamento delle forze politiche nazionali. Esponenti della sinistra hanno evidenziato la mancata rispondenza delle politiche dell'Unione alle aspettative dei cittadini e la distanza tra i cittadini e le istituzioni. A destra, si è ricordato il problema del mancato riconoscimento di una comune identità europea. Per Lega e Rifondazione Comunista, il no dei cittadini francesi e olandesi è invece la prova di come il processo di riforma sia stato sostanzialmente antidemocratico. Il Trattato deve quindi essere abbandonato (per la Lega) o ridiscusso con strumenti più democratici (Rifondazione comunista e i Verdi).

Pur riconoscendo la gravità della crisi e la sua assoluta novità, le maggiori forze politiche italiane si sono dette convinte che l'incidente non bloccherà il processo di integrazione. In seguito al referendum francese, il sostegno dell'Italia al Trattato è stato ribadito dal governo, che ha invitato gli altri paesi a proseguire il processo di ratifica. Contemporaneamente, il ministro degli Esteri Fini ha fatto intravedere una certa apertura verso l'ipotesi di una rinegoziazione del testo, nel tentativo di salvare la riforma¹⁶. Anche se c'è un certo scetticismo sulla possibilità di un secondo referendum in Francia o nei Paesi Bassi, l'Italia ha quindi mantenuto un atteggiamento cauto, in attesa di "condizioni politiche diverse rispetto a quelle del passato"¹⁷.

In linea con il suo approccio europeista, anche la coalizione di centrosinistra ha promesso che, se vincerà le elezioni del 2006, sosterrà il rilancio del processo costituzionale attraverso il proseguimento delle ratifiche parlamentari e l'aggiunta di eventuali protocolli interpretativi al testo (in linea con quanto proposto dal nuovo governo Merkel in Germania). Se nel 2007 si dovesse invece constatare l'impossibilità di recuperare il progetto, l'Italia potrebbe collaborare all'elaborazione di un testo più snello, che comprenderebbe un sistema di revisione semplificata della Costituzione.

Laddove in Europa sono emersi numerosi appelli a un'Europa "a più velocità", la classe dirigente italiana conferma quindi il suo sostegno all'idea di perseguire, come strada maestra, il rafforzamento di un quadro istituzionale comune. Nonostante l'Italia sia favorevole a una certa flessibilità nell'integrazione (attraverso, ad esempio, cooperazioni rafforzate), le forze politiche temono che la crisi in atto generi derive elitarie o direttori, dalle quali il paese potrebbe essere escluso.

Il problema della leadership, non a caso, rimane una questione sempre aperta nel dibattito nazionale. Le forze politiche italiane soffrono per il ruolo subordinato dell'Italia rispetto ad altri partner europei e temono una progressiva marginalizzazione del paese. Ora che l'Unione è in crisi e l'asse franco-tedesco sembra insufficiente a fungere da motore dell'integrazione, si ipotizza che l'Italia possa "pensare a politiche europee rafforzate oltre che con la Francia, la Germania e il Regno Unito, anche con la Spagna e la Polonia"; "come paese fondatore e promotore partecipi di cooperazioni rafforzate (l'Italia) non darebbe vita a direttori né perseguirebbe logiche elitarie, ma perseguirebbe l'obiettivo di far progredire l'intera Unione all'interno di un quadro istituzionale unico"¹⁸. Istituzioni e forze nazionali, tuttavia, non sono ancora state in grado di dar vita a iniziative efficaci o a una politica di alleanze tale da permettere questo rilancio.

¹⁶ Vedi la Dichiarazione del Ministro Fini sull'esito del referendum francese del 30/5/2005 e l'intervista *La Francia bocchia il trattato non l'Europa*, "Il Giornale", 1/6/2005.

¹⁷ Vedi l'intervento di Fini al Senato il 6 dicembre 2005.

¹⁸ Documento citato alla nota 14. Nonostante questo approccio dell'Italia, l'Unione europea non ha mai fatto ricorso alle clausole sulle cooperazioni rafforzate.

4. Conclusioni

Il sostegno ad un “Unione sempre più stretta” ha sempre rappresentato un pilastro fondamentale della politica estera italiana. Le istituzioni comuni, in particolare, sono state considerate un contesto ideale per il rafforzamento del ruolo internazionale del paese. In quest’ottica, l’Italia ha sostenuto tutte le cessioni di sovranità necessarie al proseguimento dell’integrazione, distinguendosi per il suo marcato europeismo dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri.

Recentemente, il dibattito politico italiano sul futuro dell’Unione si è contraddistinto per una maggiore eterogeneità di posizioni sia tra i due principali schieramenti che al loro interno. In seno al centro destra si è affermato un atteggiamento più cauto e guardingo nel sostegno all’integrazione e un’attenzione per la valorizzazione dell’identità e della sovranità nazionale prima minoritarie nel dibattito italiano. Mentre le componenti centriste della coalizione hanno mantenuto un atteggiamento in linea con il tradizionale europeismo del paese, le posizioni euroscettiche della Lega Nord sono apparse in netta rottura rispetto al passato. Esse testimoniano l’emergere anche in Italia di un forte retorica antieuropeista, già diffusa in altri paesi del continente.

Il tradizionale approccio europeista, vicino a una visione federale dell’Unione, ha invece continuato a ispirare la politica europea del centrosinistra. Anche in questo schieramento, si è però imposta una certa eterogeneità di vedute, a causa delle posizioni di Rifondazione Comunista e, in parte, dei Verdi, ricollegabili a quelle di parte della sinistra europea.

Nel complesso, le maggiori forze del paese hanno però conservato significativi punti di convergenza, consentendo all’Italia di confermare la sua tradizionale linea europeista. Questo approccio si ispira al rafforzamento del quadro istituzionale comune e al mantenimento della flessibilità nell’integrazione. Tra le priorità dell’Italia si mantiene inoltre la creazione di una politica estera comune. Questi elementi confermano che il timore di una progressiva marginalizzazione o di un ruolo subordinato rispetto ad altri partner europei continuano ad avere un peso determinante nella definizione della politica estera del paese.

3. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito sui quotidiani

di *Clara Intonti*

1. Introduzione

Il presente capitolo esamina come i quotidiani nazionali hanno affrontato ed alimentato il dibattito relativo all'integrazione europea. L'obiettivo è di comprendere quale immagine dell'Unione europea sia stata presentata ai lettori dalla stampa quotidiana ed in che modo quest'ultima abbia influito sull'opinione pubblica italiana. Sono stati presi in considerazione gli articoli apparsi sui principali quotidiani italiani, compresi alcuni legati o contigui a determinati partiti politici. Sono stati individuati alcuni degli eventi – accaduti negli ultimi tre anni – ritenuti più rilevanti per l'integrazione europea e valutati, per l'appunto, in relazione all'attitudine a suscitare un dibattito sulla stampa nazionale relativo al futuro dell'Europa. Ci si è concentrati in particolare sulle reazioni della stampa a tre eventi: il processo costituzionale e le successive ratifiche; le ultime elezioni del Parlamento europeo ed il caso Buttiglione.

Quanto al processo costituzionale si è ritenuto di isolare tre momenti, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva. In primo luogo si è analizzato il periodo che va dal Consiglio europeo di Salonicco del 20-21 giugno 2003, in occasione del quale la Convenzione ha presentato alla Conferenza intergovernativa le prime due parti del progetto di trattato costituzionale, sino al vertice di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003, che ha segnato un punto di arresto del processo costituzionale a causa del mancato raggiungimento di un accordo sulla bozza. Successivamente è stato preso in considerazione il periodo che va dal vertice di Bruxelles del 25-26 marzo 2004, in occasione del quale è stato rilanciato l'obiettivo di raggiungere un accordo, alla firma del trattato costituzionale, avvenuta a Roma il 29 ottobre 2004. Infine è stato considerato il processo di ratifica nei vari stati membri con una particolare attenzione agli esiti dei referendum francese ed olandese sino all'esame del vertice di Bruxelles del 16-17 giugno 2005.

Per quanto concerne invece il secondo avvenimento, è stata analizzata la discussione svoltasi in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004 i cui esiti, valutati anche in relazione alla scarsa affluenza alle urne degli elettori europei, hanno costituito un interessante spunto di riflessione.

Quanto, infine, al caso Buttiglione, si tratta di un episodio particolarmente significativo, in quanto ha dato vita in Italia ad un acceso dibattito. Si ricorda, infatti, che la Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo aveva ritenuto non idonea la candidatura a Commissario responsabile per le questioni di Sicurezza, Libertà e Giustizia di Rocco Buttiglione a causa di alcune dichiarazioni da lui rese relative a omosessualità e ruolo della famiglia. In Italia si è discusso con toni piuttosto vivaci di una possibile deriva laicista dell'Unione europea.

Seguono, poi, le conclusioni nelle quali si tenta di delineare gli elementi più rilevanti del dibattito italiano sull'integrazione europea che è venuto sviluppandosi sui quotidiani.

2. Processo costituzionale e ratifica

2.1 Dalla fine dei lavori della convenzione al fallimento del vertice di Bruxelles del dicembre 2003

Questa prima fase del processo costituzionale, che si colloca tra il giugno 2003 ed il dicembre dello stesso anno, è caratterizzata da una presenza piuttosto frequente dei temi europei sulla stampa italiana, probabilmente accentuata dall'assunzione, nel secondo semestre, della presidenza dell'Unione da parte dell'Italia. I quotidiani nazionali, infatti, hanno dedicato ampio spazio alla conclusione dei lavori della Convenzione ed in parte anche ai contenuti del progetto di trattato costituzionale ed ai lavori della Conferenza intergovernativa.

I quotidiani italiani hanno illustrato, seppur non in modo sistematico, i contenuti del progetto di trattato costituzionale, prediligendo quelli oggetto di dibattito politico interno. Ne è emerso un giudizio generalmente non entusiastico sul progetto di Trattato costituzionale, che trova le sue ragioni nel disappunto per il suo carattere scarsamente innovativo e per la rinuncia ad utilizzare quest'occasione al fine di porre in essere modifiche strutturali più coraggiose. Coloro che auspicavano una svolta in senso più federalista dell'Unione, tale da garantire un'effettiva divisione dei poteri e l'abbandono di quel "mix di elementi intergovernativi e sovranazionali che ha governato l'Europa fino ad oggi"¹ non hanno nascosto la loro delusione. Direttamente connesse a queste valutazioni sono quelle concernenti la scarsa democraticità dell'Unione e, in particolare, l'insufficienza delle innovazioni istituzionali tese ad attribuire un ruolo più forte al Parlamento europeo. In particolar modo è stato criticato lo scarso rilievo attribuito al Parlamento nella definizione della politica estera. Nella maggior parte degli articoli si è posta l'attenzione ad aspetti più procedurali, quali il voto ponderato e le maggioranze richieste per l'assunzione delle decisioni. Solo in alcuni casi è stato posto l'accento su questioni più legate alle singole politiche. In particolare, la dimensione sociale europea disegnata dal progetto di trattato costituzionale è stata oggetto di diversi interventi². Allo stesso tempo, accanto a questo diffuso sentimento di delusione si ravvisa una generale fiducia nel progetto europeo: è possibile registrare, infatti, sui quotidiani a più ampia diffusione, la consapevolezza e l'orgoglio per il raggiungimento di un traguardo considerato storico. Molti commentatori hanno espresso l'opinione che non sarebbe stato possibile addivenire ad un testo più avanzato, che proponesse alla Conferenza intergovernativa un'ulteriore cessione di sovranità alle istituzioni sovranazionali³.

Quanto alla Conferenza intergovernativa i quotidiani hanno posto l'accento sulle molte difficoltà che si sono incontrate nel raggiungere un accordo. Sono quasi del tutto assenti, in questa fase, gli articoli relativi al contenuto della bozza di costituzione, in discussione alla Conferenza intergovernativa, mentre vengono messe in rilievo le crescenti conflittualità tra gli stati membri attribuite all'insorgere di egoismi nazionali. Ne emerge l'immagine di un'Europa divisa, in uno scenario in cui i vecchi stati membri, anche quelli tradizionalmente europeisti, come Francia e Germania, mostrano una certa riluttanza ad ulteriori cessioni di sovranità⁴. Di fronte a tale situazione si è tentato di profilare delle soluzioni. Molti commentatori hanno sottolineato l'importanza del ruolo giocato dall'Italia, quale presidente di turno dell'Unione, e più in generale dei paesi fondatori come nucleo di una possibile avanguardia per l'avanzamento del processo di integrazione.

¹ *Europa, l'insormontabile primato degli stati*, "Il Manifesto", 6 giugno 2003.

² Si veda ad esempio *Efficienza e solidarietà*, "Il Sole 24 Ore", 5 ottobre 2003.

³ Si veda *Il progresso possibile*, "Il Sole 24 Ore", 21 giugno 2003.

⁴ Si veda *Il pericolo di due Europe*, "La Stampa", 30 novembre 2003.

L'unico tema specifico cui è stata riservata attenzione è quello del voto ponderato, data la difficoltà di raggiungere un accordo con Spagna e Polonia: difficoltà che ha poi contribuito al fallimento del vertice di Bruxelles del 12-13 dicembre del 2003.

All'indomani del fallimento del vertice i giornali hanno ospitato vari tentativi di analisi di quanto accaduto, dai quali si evince una forte preoccupazione, ad eccezione di isolate manifestazioni di maggiore ottimismo⁵.

Al di là del rifiuto di Spagna e Polonia di accettare nuovi criteri di ponderazione dei voti proposti dalla Convenzione molti commentatori si interrogano se non si sia di fronte a una crisi molto più profonda del progetto di un'Europa politica: due quotidiani, portatori di posizioni opposte, hanno parlato di un'Europa che ha perso l'anima, che non ha più né valori né una missione⁶. In questo senso vi è anche chi ha rilevato la necessità di restituire centralità alla politica, tramite il recupero di obiettivi concreti e percepibili come reali dai cittadini, in modo che si possa superare sia l'immagine dell'arida Europa burocratica sia quella, percepita come non meno retorica, dell'Europa come destino irrevocabile, in cui credere per pura fede⁷.

In questo clima inizia a manifestarsi una crescente sfiducia degli italiani verso l'Unione europea, come risulta da due sondaggi pubblicati rispettivamente da "La Repubblica"⁸ e da "La Stampa"⁹ che riflettono un atteggiamento verso l'Europa più disincantato, ferma restando la prevalenza delle posizioni di sostanziale consenso verso l'Unione europea. Le cause di questo nuovo sentire sono molteplici, ma possono essere ricondotte essenzialmente a due fattori principali: l'incapacità dell'Unione europea di assumere una posizione forte ed univoca nelle crisi internazionali e la moneta unica la quale, inizialmente accolta dagli italiani con entusiasmo, è stata considerata la principale causa della crisi economica in atto.

2.2 Dal compromesso del vertice di Bruxelles del giugno 2004 alla firma del trattato costituzionale nell'ottobre 2004

Questa seconda fase del processo costituzionale europeo è dominata da due eventi centrali: il 17-18 giugno del 2004 ha luogo il vertice di Bruxelles nel quale viene raggiunto l'accordo di massima sul trattato costituzionale; il 29 ottobre dello stesso anno gli stati membri firmano il trattato. I quotidiani italiani hanno dato ampio spazio ad entrambi gli eventi.

Il raggiungimento dell'accordo è stato presentato come il risultato di un vertice particolarmente complesso. Si trattava, infatti, del primo vertice a venticinque stati. Alcuni quotidiani hanno sottolineato che l'esito del vertice non avrebbe potuto essere diverso, in quanto si voleva in ogni modo evitare un ulteriore fallimento¹⁰. L'accordo è stato però visto come un compromesso al ribasso che ha sacrificato alcuni degli aspetti più avanzati del progetto della Con-

⁵ *La crisi è grave...; e...ma verrà superata*; "Il Sole 24 ore", 14 dicembre 2003. Questi due articoli forniscono una lettura opposta di quanto accaduto al vertice.

⁶ *L'unione che ha perso l'anima*, "La Repubblica", 14 dicembre 2003 e *Un'Unione senz'anima*, "Il Giornale", 14 dicembre 2003.

⁷ *Gli europeisti ci rendono meno europei*, "Il Giornale", 5 ottobre 2003.

⁸ *Come gli italiani divennero eurodelusi*, "La Repubblica", 30 novembre 2003. Il sondaggio è stato effettuato nel periodo 17-26 novembre 2003 da Demetra.

⁹ *Europeisti, nonostante le difficoltà*, "La Stampa", 13 dicembre 2003. Lo studio è stato curato da Paola Ferragutti, Ernesto Gallo e Arcangela Lapolla.

¹⁰ Si veda *E adesso un euro-vertice condannato al successo darà il via libera a Costituzione e dopo-Prodi*, "Il Riformista", 14 giugno 2004.

venzione. In particolare si è posto l'accento sul pericolo di un'Europa paralizzata nella possibilità di adottare decisioni, sia perché nei settori chiave resta in vigore la regola dell'unanimità, sia perché l'assunzione di decisioni a maggioranza potrebbe essere facilmente bloccata dal sistema di ponderazione dei voti approvato dalla Conferenza intergovernativa.

Di fronte a questo stato di cose si sono registrate due diverse posizioni. Da un lato alcuni quotidiani hanno posto in rilievo che il semplice fatto di aver raggiunto un accordo rappresenta la volontà di dar vita ad un'Unione dotata di una più forte dimensione politica e pertanto di fronte a questo successo il giudizio sui limiti dei contenuti del trattato costituzionale perde rilievo per lasciare il posto alla consapevolezza che un passo avanti importante è stato compiuto¹¹. Accanto a questa posizione si colloca quella, più diffusa, di un entusiasmo moderato dalla preoccupazione sul futuro di un'Unione a venticinque stati guidati da una costituzione considerata piena di difetti e di macchinose insufficienze¹². Infine si registra un atteggiamento, legato alla corrente euroscettica, estremamente critico sull'accordo e sulla stessa prospettiva che la Costituzione possa davvero servire a rilanciare il progetto politico europeo¹³.

I toni del dibattito si fanno decisamente più accesi all'indomani della firma del trattato costituzionale da parte dei governi degli stati membri. Da questo momento in poi è più facile individuare delle posizioni più nette.

Gli euroentusiasti celebrano la conclusione di una fase del processo costituzionale, quella della negoziazione e dell'accordo sul testo da ratificare, particolarmente complessa e che viene vissuta come il punto di partenza per far risorgere l'Europa "quale soggetto politico del mondo"¹⁴. Le analisi più ottimistiche partono dal presupposto che gli stati di fronte alla scelta di fermarsi all'Europa regolata dal Trattato di Nizza o di perseguire un più ambizioso progetto politico, hanno deciso di andare avanti e dotarsi di un testo costituzionale. Scelta che assume ancora più valore in un contesto storico in cui si ravvisa un notevole aumento dell'euroscetticismo. L'essere riusciti a raggiungere un accordo in tale contesto non può che aumentare la fiducia nel progetto europeo. Viene celebrata la nascita di una "Costituzione di costituzioni". Si tenta, inoltre, di superare l'annosa polemica sull'inesistenza di un "demos" europeo, affermando che la Costituzione dell'Unione "non ha bisogno di un suo popolo", ma è "una Costituzione con molti popoli"¹⁵, quelli dei singoli stati membri che hanno la potenzialità di diventare un unico corpo politico.

Sul fronte opposto è possibile riscontrare un fortissimo malcontento che nasce dalla valutazione della lontananza di questa costituzione dai cittadini.

È significativo che due quotidiani, esponenti di posizioni diverse, rappresentino questa distanza utilizzando l'immagine di una Roma – città in cui è avvenuta la firma della costituzione –, descritta come blindata, desolata, spopolata, proprio a significare che l'Unione europea nasce senza i cittadini¹⁶.

Le critiche più aspre si appuntano verso il mancato inserimento delle radici giudaico-cristiane nel preambolo della costituzione e verso le modalità di ratifica del trattato costituzionale, scelte dal governo italiano.

¹¹ Si veda a titolo esemplificativo M, Lucani, *Obbligati all'accordo*, "La Stampa", 19 giugno 2004.

¹² In questo senso si veda *Un passo avanti e nuovi timori*, "Il Corriere della sera", 19 giugno 2004.

¹³ Si veda ad esempio *La Costituzione Ue nasce morta*, "La Padania", 19 giugno 2004.

¹⁴ T. Padoa Schioppa, *Il nuovo Rubicone*, "Il Corriere della sera", 29 ottobre 2004.

¹⁵ A. Manzella., *La Carta dei popoli e dei cittadini*, "La Repubblica", 29 ottobre 2004.

¹⁶ I. Magli., *Una festa senza popolo*, "Il Giornale" e *L'Europa senza gli europei*, "Il Manifesto", 30 ottobre 2004.

Quella dell'inserimento nel trattato delle radici giudaico-cristiane della cultura europea è una vecchia querelle, che per l'appunto si è riproposta in seguito alla decisione finale di evitare qualsiasi riferimento ad una determinata fede religiosa. Alcuni commentatori hanno osservato che così facendo si è rinunciato a dare un'anima a questa costituzione o, peggio ancora, si è fatta trionfare l'anima del laicismo, da alcuni considerato imperante in Europa, anche in seguito agli esiti del caso Buttiglione, di cui si parlerà più diffusamente in seguito¹⁷. La mancanza di un popolo europeo e di un comune sentire europeo è in parte attribuita proprio all'assenza di un sistema di valori condivisi, per il cui recupero sarebbe stato particolarmente rilevante il riconoscimento dell'importanza fondamentale della religione cristiana¹⁸.

Per quanto concerne la ratifica della costituzione, alcuni quotidiani italiani hanno dato risalto alla posizione della Lega Nord favorevole allo svolgimento di un referendum, proposta già avanzata successivamente al vertice del giugno 2004, seppur in modo meno deciso¹⁹.

Il rifiuto di indire un referendum viene interpretato come un'ulteriore dimostrazione della lontananza dell'Unione dai cittadini. Questa posizione, al di là delle strumentalizzazioni possibili, è particolarmente significativa del sentire dei cittadini italiani. Un sondaggio, infatti, rivelava che per il 60% dei cittadini italiani sarebbe stato giusto approvare il trattato costituzionale tramite la procedura referendaria²⁰. La decisione viene presentata da alcuni commentatori euroscettici come un'ulteriore manifestazione di un'Europa autoritaria che, dopo aver privato i cittadini degli stati membri della propria moneta, vorrebbe adesso privarli della patria.

È possibile individuare in questa fase del processo costituzionale europeo, una progressiva tendenza della stampa italiana ad assumere posizioni più nette rispetto all'integrazione europea. Tale nuova tendenza si spiega con il raggiungimento di una tappa più concreta, o per lo meno della prima tappa sentita come tale, del processo costituzionale europeo. Sui quotidiani, dunque, iniziano a comparire più articoli di commento che articoli meramente esplicativi, segno che si va diffondendo una maggiore coscienza della realtà europea.

2.3 Ratifiche, referendum, consiglio europeo del giugno 2005

L'ultima fase del processo costituzionale europeo è quello relativo all'adozione delle ratifiche nazionali del trattato costituzionale europeo. In via preliminare si rileva che pochi quotidiani hanno dato notizia dell'approvazione da parte del parlamento italiano della legge di ratifica del trattato, avvenuta il 6 aprile 2005, e comunque i pochi articoli apparsi in quest'occasione non hanno dato particolare enfasi all'evento, ma alcuni di essi ne hanno preso spunto per criticare nuovamente il mancato inserimento del riferimento alle radici giudaico-cristiane del-

¹⁷ Si veda *La nuova Europa nasce senz'anima*, "La Stampa", 29 ottobre 2004, e *Una sagra del laicismo*, "La Padania", 30 ottobre 2004.

¹⁸ Si segnala che il giorno della firma della costituzione si è tenuta a Roma una manifestazione organizzata da gruppi di militanti delle associazioni cristiane, volta, per l'appunto, ad ottenere "il riconoscimento storico di un intero continente".

¹⁹ Si veda *Europa, meglio i referendum*, "Il Foglio", 19 giugno 2004; *Dopo Roma ladrona, l'Europa padrona? Lega: L'ultima parola spetta al popolo*, "La Padania", 29 ottobre 2004.

²⁰ Il sondaggio, dal titolo "La costituzione europea" è stato condotto da Ipr Marketing nel maggio 2005, per "Il Sole 24 Ore del lunedì". Per un'illustrazione più dettagliata dei risultati si veda il contributo di A. La-polla in questo volume.

l'Europa²¹. Questo disinteresse per la ratifica parlamentare non sembra in linea né con il notevole spazio dedicato dai quotidiani alle altre tappe del processo di adozione della costituzione, né con il giudizio fortemente critico rispetto alla decisione del governo italiano di non procedere alla ratifica tramite referendum.

La stampa italiana è tornata a parlare della costituzione europea in occasione dei referendum francese ed olandese. Dai quotidiani emerge un'atmosfera di attesa dei risultati di un voto che viene vissuto come un evento di cruciale importanza. Vi è piena consapevolezza dell'influenza che gli esiti del referendum assumono rispetto al futuro dell'Unione europea ed, infatti, sulle pagine dei quotidiani si alternano articoli di analisi della situazione francese e dei possibili scenari che si aprirebbero in caso di vittoria dei "no", ad articoli che, invece, assomigliano più ad appelli all'elettorato francese in un senso o nell'altro. Si avverte il pericolo che quest'occasione sia utilizzata dai francesi per esprimere il proprio dissenso verso il governo Chirac. Si osserva, inoltre, che si tratterà di un voto sull'Europa in quanto tale più che sulla costituzione. A questo proposito si teme che le perplessità sull'allargamento già avvenuto e sulla prospettiva dell'adesione della Turchia, possano costituire una componente importante di un eventuale voto contrario.

Quanto alla campagna referendaria pro "sì", alcuni commentatori si dicono convinti dell'opportunità politica per la Francia di ratificare la costituzione, sottolineando gli aspetti positivi delle innovazioni costituzionali che potrebbero apparire più indigeste ai francesi. Un editorialista osserva che l'aumento delle decisioni da adottare a maggioranza non determinerebbe per la Francia una perdita del ruolo di leader in Europa, che potrebbe essere, anzi, rinsaldato e rinnovato se Parigi si assumesse il ruolo di "organizzatrice delle maggioranze", abbandonando quello di "monopolista del veto"²². Si suggerisce cioè l'opportunità di utilizzare gli strumenti offerti dal Trattato costituzionale per reimpostare la politica europea e mondiale della Francia su nuove basi.

Anche il fronte del "no" trova spazio sui quotidiani: a tal proposito si registrano dei toni più marcatamente propagandistici²³. Al grido di "Evviva il non francese", viene auspicata la bocciatura della costituzione non soltanto perché non ritenuta soddisfacente quanto ai contenuti, ma perché si ritiene necessario porre un freno all'integrazione europea, un'integrazione che viene giudicata troppo veloce sia per quanto riguarda l'introduzione della moneta unica, che per l'allargamento.

Altra argomentazione a favore del "no", cara invece agli ambienti di sinistra, è quella che fa perno sull'opposizione al modello sociale che starebbe prendendo il sopravvento in Europa, un modello liberista di stampo americano che pone al di sopra di tutto il "liberissimo mercato"²⁴.

È interessante osservare come i sostenitori del "sì" e del "no" in Italia non si siano limitati ad esprimere le proprie posizioni sui quotidiani nazionali, ma abbiano promosso delle campagne referendarie informali al fine di partecipare, sia pur in modo indiretto, alla votazione. Si tratta di iniziative a cui il quotidiano francese "Le Monde" ha dedicato un articolo²⁵. La campagna a favore del «sì» ha utilizzato manifesti, in cui si invitavano gli italiani a spedire un'e-

²¹ Si veda *L'ultimo schiaffo dell'Europa al Papa*, "Il Giornale", 7 aprile 2005.

²² T. Padoa Schioppa, *Come dire "sì" in francese*, "Il Corriere della sera", 27 marzo 2005.

²³ Si veda ad esempio *Bocciare è cosa giusta*, "Il Giornale", 29 maggio 2005.

²⁴ *L'allarme*, "Il Manifesto", 29 maggio 2005.

²⁵ Il testo dell'articolo, di cui è autore Salvatore Aloise, apparso sul quotidiano del 17 maggio 2005, è disponibile anche sul sito www.italianiliberi.it, sito dell'omonima associazione promotrice della campagna pro "no".

mail per invitare gli “amici francesi” a votare “sì”. “Le Monde” dà conto anche della campagna a favore del “no”, promossa dall’associazione “Italianiliberi”, fondata da Ida Magli, che si è rivolta direttamente ai cittadini francesi²⁶. Si tratta di iniziative che testimoniano la volontà di partecipazione dell’opinione pubblica italiana, del tutto conforme alla precedente polemica con la scelta del governo italiano di ratificare la costituzione per via parlamentare.

Successivamente ai referendum si tenta di analizzarne gli esiti e si assiste, inoltre, ad una strumentalizzazione del risultato per sostenere posizioni antieuropee.

Anche coloro che riconoscono le influenze di politica interna sul «no» francese sono consapevoli che si tratta anche, se non soprattutto, di un “no” all’Europa, o per lo meno a questa Europa. A tal proposito si rileva che il no francese ed olandese è il simbolo di un sentimento non circoscritto solo a Francia ed Olanda, ma che tende ad essere condiviso dagli altri cittadini europei²⁷. Ne consegue la necessità di un ripensamento della strategia dell’Unione con particolare riguardo alle modalità con cui sono avvenuti e dovranno avvenire gli allargamenti, considerati da molti come una delle cause principali del malcontento espressosi nei due referendum.

Alcuni commentatori sottolineano invece l’opportunità di continuare con le ratifiche da parte degli stati membri, al fine di relativizzare il valore degli esiti referendari francese ed olandese di non svalutare il voto degli altri stati membri, che hanno già proceduto alla ratifica²⁸.

Negli ambienti vicini alla sinistra più radicale, vengono, inoltre, espresse posizioni molto dure che esaltano il valore del referendum francese, come un contributo alla democrazia europea²⁹.

Si osserva, infatti, che il voto francese ha censurato il progetto di una costituzione senza “demos”, che avrebbe consolidato la “neutralizzazione del ruolo del parlamento europeo così come quello delle altre istituzioni dell’Unione”, in quanto esse sarebbero state chiamate semplicemente ad attuare le norme della costituzione per la realizzazione dell’economia di mercato.

Sul versante degli euroscettici è possibile registrare la soddisfazione per gli esiti referendari, che vengono letti, come la volontà di frenare lo strapotere dei burocrati di Bruxelles, considerati privi di investitura popolare³⁰.

Posizioni di maggiore soddisfazione per i “no” francese ed olandese vengono espresse da parte di chi critica l’imperativo di portare avanti ad ogni costo il disegno europeo. Secondo questi commentatori sarebbe stato meglio fermarsi ad una confederazione snella tra pochi stati, con delle competenze ben determinate, invece di dar vita ad un assetto istituzionale percepito come invadente dai cittadini e continuare con gli allargamenti. In questa fase inizia a rafforzarsi la campagna condotta dalla Lega Nord che propone l’uscita dell’Italia dall’euro.

In occasione del vertice di Bruxelles del 16-17 giugno 2005 si registra una rinnovata consapevolezza della crisi politica che investe l’Unione europea. I quotidiani presentano l’immagine di un’Europa spaventata che è arretrata, “al ritmo di insensate imprecazioni contro i suoi

²⁶ Si riporta il testo del messaggio rivolto ai francesi: “Cari Francesi, votate No alla costituzione. Votate No anche a nome degli Italiani che non hanno diritto al referendum. Oggi, la posta in gioco è ancora più importante del passaggio alla moneta unica perché si tratta, questa volta, di un passaggio politico. Quello che faranno i Francesi risulterà determinante per tutti noi”.

²⁷ *La grande repulsione*, “La Stampa”, 30 maggio 2005.

²⁸ Si veda S. Romano, *Non alzare bandiera bianca*, “Il Corriere della sera”, 30 maggio 2005.

²⁹ *Lezione di democrazia*, “Il Manifesto”, 31 maggio 2005.

³⁰ Si veda *Uno schiaffo agli euroburocrati*, “Il Giornale” 30 maggio 2005.

recenti successi, l'euro denunciato perché troppo costoso e l'allargamento a est, dovuto moralmente e storicamente, ma ritenuto troppo precipitoso³¹.

Ci sono anche gli euroentusiasti, non del tutto soddisfatti delle ultime *performances* dell'Unione, che giudicano in modo positivo gli episodi referendari, valutandoli come un crisi costruttiva di cui l'Unione europea aveva bisogno per poter ripartire da nuove basi³².

Si riflette, inoltre, sul nuovo atteggiamento che l'Italia dovrebbe assumere rispetto all'Unione. Traendo spunto dal risultato dei referendum, alcuni auspicano il superamento del dogma della coincidenza dell'interesse nazionale con l'interesse europeo, sostenendo che bisognerebbe recuperare un atteggiamento più assertivo, "meno deferente verso i partner dell'Europa che ci interessa", sulla base del quale raggiungere i necessari compromessi³³.

È interessante osservare che, mentre una parte dell'opinione pubblica italiana si interroga sul futuro dell'Unione, cercando di metabolizzare gli esiti referendari se non di coglierne gli aspetti positivi, il 19 giugno 2005, la Lega Nord organizza un referendum informale autogestito per promuovere l'uscita dell'Italia dall'euro.

3. Le elezioni del Parlamento europeo

I quotidiani italiani hanno dato grande rilievo alle elezioni del Parlamento europeo del 12-13 giugno 2004. Si è trattato, infatti, di un'importante occasione per riaprire il dibattito sull'Unione europea. La scarsa affluenza alle urne dei cittadini italiani così come quella registrata in altri paesi europei ha dato adito a letture molto diverse.

Da un lato gli europeisti hanno rilevato che quest'esito non possa essere semplicisticamente interpretato come una manifestazione della disaffezione dei cittadini italiani verso l'Unione europea, ma debba essere ascritto alla mancata presentazione agli elettori di un programma politico europeo, nonché all'assenza di un'adeguata campagna informativa relativa al ruolo ed all'importanza del Parlamento europeo, che potesse indurre negli elettori una maggiore consapevolezza politica. E proprio la mancanza di un'idonea campagna elettorale al livello europeo, nonché informativa al livello nazionale, ha spinto gli elettori italiani, ma non solo, ad utilizzare il voto per esprimere il proprio malcontento verso la coalizione di governo, piuttosto che per eleggere i propri rappresentanti al parlamento europeo.

Parte della stampa ha parlato in proposito di elezioni snaturate: i contenuti del dibattito, infatti, hanno riguardato il "dilemma ontologico" dell'Europa politica; nonostante vi siano un inno, una bandiera, un mercato comune ed una moneta unica, si è ancora perplessi sull'opportunità di dare vita ad un'Europa politica³⁴. Questa mancanza di convinzione nella validità del progetto europeo ha reso più difficile una discussione di merito sui temi di politica europea. In questo senso è stato osservato che sarebbe stato opportuno illustrare ai cittadini i diritti ed i vantaggi che sono stati introdotti dall'Unione e quale ruolo il Parlamento europeo ha svolto nell'introduzione di tali diritti³⁵. Molti commentatori hanno rilevato come l'attività dell'Euro-parlamento sia difficile da percepire perché troppo oscuro e tortuoso è l'iter legislativo comu-

³¹ Valli B., *I mercanti del tempio*, "La Repubblica", 19 giugno 2005.

³² In questo senso si veda V. Parlato, *Una crisi politica*, "Il Manifesto" e *Uno schiaffo a Chirac e Zapatero e ora la carta resta congelata*, "La Repubblica", 19 giugno 2005.

³³ A. Panebianco, *Obbligati a cambiare*, "Il Corriere della sera", 17 giugno 2005.

³⁴ Si veda *L'Europa sequestrata*, "La Stampa", 13 giugno 2004.

³⁵ *Più diritti e opportunità i vantaggi dell'Unione*, "Il Corriere della sera", 13 giugno 2004.

nitario, per cui i cittadini non hanno una cognizione precisa del ruolo che il Parlamento svolge in questo iter, né del suo potere di influenzarlo³⁶. C'è chi ha osservato, dunque, che gli elettori italiani hanno espresso la propria protesta “contro un'idea ed una pratica di Europa fatte a posta per spegnere le simpatie e le speranze dei cittadini del continente”³⁷.

Un altro elemento di analisi è stato il tipo di candidature presentate dai partiti: come in altri stati europei, infatti, si è scelto di candidare molti personaggi dello spettacolo, nomi conosciuti, ma del tutto a digiuno di questioni di politica europea, il che è indicativo dell'impostazione che si è voluta dare alla campagna elettorale, che è stata tutt'altro che centrata sui temi europei³⁸.

Sul versante euroscettico, invece, è stata data una lettura molto diversa dei dati.

La scarsa affluenza alle urne è stata vista come una manifestazione inequivocabile del dissenso verso l'Unione europea.

Secondo quest'interpretazione, infatti, esisterebbe un tacito accordo sul fatto che “per esprimere il proprio dissenso verso l'Unione europea, l'unica manovra possibile è non votare, ossia non legittimare con il voto una struttura di potere che è stata costituita dai politici senza la partecipazione ed il consenso dei cittadini”³⁹. Per questa ragione molti elettori hanno deciso di non andare a votare oppure hanno espresso le proprie preferenze verso coalizioni spiccatamente euroscettiche.

In questa chiave viene letto anche il calo del consenso verso i partiti al governo: essi sarebbero stati puniti in quanto fautori di una politica troppo a favore dell'Unione europea e della sua costituzione.

4. L'affaire Buttiglione

L'ultimo episodio preso in considerazione, il caso Buttiglione, è particolarmente significativo, in quanto ha dato vita in Italia ad un acceso dibattito. Si ricorda che la Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo aveva espresso una valutazione negativa della candidatura di Rocco Buttiglione a commissario responsabile per le questioni di Sicurezza, Libertà e Giustizia a causa di alcune dichiarazioni da lui rese relative all'omosessualità e alla famiglia.

In primo luogo è interessante rilevare come alcuni abbiano voluto vedere nel voto della Commissione per le libertà civili del parlamento europeo il primo atto realmente politico del nuovo Parlamento, benché in realtà si sia trattato di un voto che non aveva alcun valore vincolante⁴⁰.

Nel complesso, però, sono state poco numerose le manifestazioni di consenso nei confronti della posizione dell'Europarlamento. Alcuni commentatori hanno sottolineato come sia improprio considerare il voto del Parlamento europeo come espressione di un pregiudizio anticristiano, laddove invece esso è da ricollegare ad un giudizio sulla persona chiamata a ricoprire la posizione di commissario⁴¹. Giudizio considerato giustificato dal fatto che, al di là del

³⁶ Si veda *Un futuro da costruire*, “Il Sole 24 Ore”, 13 giugno 2004.

³⁷ E. Galli Della Loggia, *L'Europa senza anima*, “Il Corriere della sera”, 15 giugno 2004.

³⁸ *Speriamo che sia europeo*, “Il Manifesto”, 12 giugno 2004.

³⁹ I. Magli, *Un'Europa sconfitta dalle urne*, “Il Giornale”, 18 giugno 2004.

⁴⁰ Si veda *Dopo il ko di Barroso*, “Il Manifesto”, 29 ottobre 2004.

⁴¹ Si veda ad esempio *Se Buttiglione giudica i gay si può giudicare Buttiglione?*, “Il Giornale”, 14 ottobre 2004.

diritto di professare senza alcuna censura le proprie idee, è necessario, per un politico candidato commissario, trovare un accettabile punto di sintesi tra le proprie opinioni personali ed il proprio ruolo pubblico.

Una buona parte della stampa italiana, invece – e quindi non solo i quotidiani di stampo più euroscettico – ha denunciato, seppur con toni differenti, il pregiudizio anticristiano europeo, di cui Buttiglione è stato ritenuto vittima: pregiudizio che avrebbe trovato espressione, fra l'altro, nella scelta della Conferenza intergovernativa di non inserire nel preambolo del trattato costituzionale alcun riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'identità europea.

È possibile registrare delle posizioni di marcata denuncia del voto contro Buttiglione che viene descritto come una manifestazione dell'assoluta intolleranza dell'Unione europea verso i “sentimenti e gli affetti dei popoli”⁴². Viene presentata l'immagine di un'Europa oscurantista, pervasa da “un integralismo laicista”, che non consente di manifestare la propria appartenenza religiosa, soprattutto se cattolica⁴³.

Accanto a queste posizioni più nette, che riflettono orientamenti di politica interna, sono state manifestate delle posizioni, espressione di una riflessione più profonda sul significato del voto del parlamento europeo, che prescindono dalla mera difesa della posizione cattolica. Secondo alcuni commentatori, si va diffondendo in Europa un'ideologia del “politically correct”, vale a dire una tendenza a non tollerare alcuna manifestazione esplicita di adesione al cattolicesimo⁴⁴.

Il fatto che le dichiarazioni di Buttiglione, per quanto discutibili, non erano attinenti alle materie che sarebbero state di sua competenza è stato portato a riprova del fatto che egli sarebbe stato punito per una sorta di “delitto di opinione” commesso su una materia, quale quella del diritto di famiglia, di competenza nazionale⁴⁵.

Quest'analisi assume una particolare rilevanza rispetto alle precedenti, in quanto proviene da fonti più moderate, che solitamente propendono per un atteggiamento più filo-europeo, ma che nutrono la preoccupazione che di fatto ha investito l'opinione pubblica italiana, anche quella più moderata, di un atteggiamento smodatamente laicista delle istituzioni europee, peraltro già definitosi in occasione della decisione di non inserire alcun riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'identità culturale europea.

5. Conclusioni

Dall'analisi fin qui svolta emergono alcuni elementi interessanti su come la stampa quotidiana ha trattato delle questioni europee in tempi recenti.

Un dato rilevante è l'ampio spazio dedicato dai quotidiani agli eventi presi in considerazione non solo attraverso la cronaca dei fatti, ma anche attraverso commenti e prese di posizione che è probabile abbiano esercitato una certa influenza, in un senso o nell'altro, sugli orientamenti dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'integrazione europea.

Nel periodo preso in considerazione, ed in particolare dal raggiungimento dell'accordo sul testo del trattato costituzionale (giugno 2004) in poi, si manifesta una tendenza a un mag-

⁴² I. Magli., *Divieto di coscienza*, “Il Giornale”, 12 ottobre 2004.

⁴³ *Bocciato proprio quando aveva ragione*, “La Padania”, 12 ottobre 2004.

⁴⁴ E. Galli Della Loggia, *Una triste Europa politically correct*, “Il Corriere della sera”, 13 ottobre 2004.

⁴⁵ *L'eurorischio del doppiopesismo*, “Il Sole 24 Ore”, 13 ottobre 2004.

giore approfondimento dei contenuti del dibattito: accanto ad articoli di carattere meramente esplicativo, compaiono, in modo sempre più frequente, articoli di analisi e di commento.

In questo stesso periodo l'Italia, come rilevano i sondaggi, ha mantenuto la sua vocazione europeista, sebbene le posizioni euroscettiche abbiano guadagnato terreno. È ipotizzabile che l'aumento, peraltro limitato, dell'euroscetticismo sia da mettere in relazione causale con l'aumento della conoscenza e della consapevolezza dei problemi europei.

In questo senso è interessante il modo in cui la stampa ha trattato – e alimentato – la “querelle” scatenata dal caso Buttiglione: dell'episodio non si è discusso, come in altri casi, in termini semplicemente, o anche prevalentemente, di politica interna, ma si è cercato di valutarne il significato e le implicazioni per l'Europa.

Allo stesso tempo va rilevato che, nonostante questa rinnovata consapevolezza, le dinamiche di funzionamento dell'Unione europea appaiono ancora oscure e lontane dalla maggioranza dei cittadini che ne hanno una conoscenza per lo più superficiale e approssimativa. Che alcune tappe dell'integrazione europea siano state percepite come troppo rapide, prima fra tutti l'allargamento è dovuto anche a un difetto di comunicazione: se fosse stato dato maggiore rilievo alle fasi preparatorie dell'allargamento, probabilmente l'opinione pubblica sarebbe stata più preparata alla sua concreta attuazione.

Delle elezioni del parlamento europeo si è fatta fatica a cogliere la dimensione europea, poiché la campagna elettorale e il dibattito sulla stampa si sono concentrati su quella nazionale. Ciò ha contribuito probabilmente in modo considerevole ad alimentare il disinteresse degli elettori.

In ogni caso, nonostante la scarsa affluenza alle urne in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, un dato sembra essere particolarmente evidente: vi è una crescente volontà di partecipazione dei cittadini italiani al processo di integrazione europea.

In questa prospettiva può essere letto, tra l'altro, l'ampio favore popolare per la proposta di sottoporre anche in Italia il trattato costituzionale a referendum, nonché, in parte, anche le iniziative dei sostenitori del «sì» e del «no» volte, un po' ingenuamente, ad influire sull'esito del referendum francese.

Certo è stato soprattutto il fronte euroscettico ad insistere sulla richiesta di dare voce ai cittadini, ma, se sfruttata in modo costruttivo, la voglia di partecipazione potrebbe consentire un'importante risorsa per rilanciare in Italia il processo di integrazione europea

4. Riforma dei trattati e futuro dell'Europa: il dibattito sulle riviste specializzate e di tendenza

di *Lucia Serena Rossi*

1. Il dibattito generale sul futuro dell'Unione

Il dibattito qui preso in esame riguarda una categoria di contributi, di carattere più intellettuale che tecnico o accademico, pubblicati su alcuni periodici “di opinione” dal 2003 in poi, che si pongono, per dimensioni ed approfondimento, ad un livello intermedio fra gli articoli pubblicati sui quotidiani e i libri specificamente dedicati al futuro dell'Unione europea o al Trattato costituzionale.

La rassegna, basata su una selezione fornita dallo IAI, ha un carattere esemplificativo e sicuramente non esaustivo, ma consente di evidenziare agevolmente i temi più ricorrenti e le diverse posizioni che animano il dibattito degli intellettuali italiani.

Un primo dato quantitativo è che in Italia il dibattito sull'Europa esce dai confini delle riviste accademiche e specializzate, superando, per intensità e vastità, quello verificatosi in momenti di maggiore ottimismo nella costruzione europea.

Una mobilitazione intellettuale così estesa e variegata è insolita in Italia, dove i temi europei trovano normalmente un consenso generale ed abbastanza acritico. Si può anzi dire che il futuro dell'Europa, in relazione prima all'elaborazione della Carta dei Diritti proclamata a Nizza, poi al Trattato costituzionale e infine alle bocciature referendarie di Francia e Paesi Bassi, ha suscitato per la prima volta, in Italia, un vero dibattito, con una crescente gamma di sfumature, dubbi, interrogativi e tentativi di risposta.

Una delle ragioni di tanto interesse va sicuramente cercata nella percezione di due fatti: che la presente revisione dei Trattati istitutivi rivestisse, almeno simbolicamente, carattere “costituzionale” e che vi sia in Europa una grave crisi in atto, che stimola una riflessione sulle cause e sulle possibili soluzioni.

La percezione di una crisi

Con il susseguirsi dei diversi eventi che hanno riguardato il Trattato costituzionale (presentazione del testo da parte della Convenzione Europea, firma del testo negoziato dalla Conferenza intergovernativa, bocciatura nei due referendum) il tono del dibattito è via via mutato.

Inizialmente, il dibattito si è concentrato sul testo del Trattato costituzionale. Numerosi contributi sono stati dati non solo a livello accademico¹, ma anche in altri ambienti culturali.

¹ Il Trattato costituzionale è stato – e continua ad essere – al centro del dibattito specialistico, in particolare di quello dei giuristi. In Italia si sono svolti molti convegni e sono stati pubblicati numerosi volumi che raccolgono testi di studiosi e di politici sul Trattato costituzionale. Vedi in particolare (tralasciando l'altrettanto corposa letteratura che è stata precedentemente prodotta sul testo della Carta dei diritti fondamentali approvata

Il Trattato costituzionale ha incontrato larghissima approvazione, pur evidenziandosi taluni dubbi sul testo finale, in particolare sugli aspetti istituzionali. Nella maggior parte dei casi comunque esso è stato complessivamente giudicato un passo avanti nel processo di integrazione, un passo significativo per il suo valore simbolico e per il numero di riforme che introduce nell'impianto istituzionale e nel funzionamento dell'Unione.

In qualche caso, tuttavia, tanto a destra quanto a sinistra, sono emerse "resistenze" derivanti più da un approccio politico-ideologico che da un'approfondita analisi dei testi. Così ad esempio la Carta dei diritti è stata vista in competizione con la nostra Costituzione, quasi che l'aggiunta di uno strumento di garanzia dei diritti fondamentali (che si pone dichiaratamente solo come standard minimo, a quelli già esistenti nella Costituzione nazionale e nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo) potesse indebolire, anziché rafforzare, la posizione degli individui². Altri hanno invece stigmatizzato il principio del primato della legislazione europea su quella nazionale, quasi che fosse un'invenzione del Trattato costituzionale³ anziché un istituto vigente da più di quarant'anni e riconosciuto esplicitamente in Italia, non solo dalla Corte Costituzionale, ma anche dalla stessa revisione del titolo V della Costituzione.

Al dibattito sulla riforma dei Trattati e sul contenuto del Trattato costituzionale si è però progressivamente affiancato sino quasi a sostituirlo, un dibattito sulla crisi dell'Unione, o, più in generale, della crisi dell'identità europea.

Anche se le figure istituzionali, soprattutto nel periodo della presidenza di turno italiana e nel momento della firma del trattato, si sono espresse in termini ottimistici⁴, si può dire che la percezione della crisi è stata molto ampia, ed ha coinvolto, pur con diverse analisi e diverse ricette, un numero ampio di intellettuali, di diversa matrice politica e competenza professionale.

Un elemento importante, che emerge dall'analisi del dibattito, è che la percezione della crisi ha cominciato a manifestarsi a partire dal fallimento della Conferenza intergovernativa del dicembre 2003 e dunque molto prima dei "no" referendari⁵, anche se evidentemente si è accentuata dopo questi ultimi.

a Nizza): *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003; *La Costituzione europea. Luci e ombre*, a cura di Elena Paciotti, Roma, Meltemi, 2003; *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, a cura di Lucia Serena Rossi, Milano, Giuffrè, 2004; *Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2004; *Cantiere Europa: le riforme istituzionali dell'Unione. Atti del convegno, Napoli 6-7 giugno 2003*; a cura di Maria Luisa Tufano, Napoli, Editoriale scientifica, 2004; *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, a cura di Paola Bilancia e Federico Gustavo Pizzetti, Milano, Giuffrè, 2004; *Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità*, a cura di Maurizio Maresca, Bologna, Il Mulino, 2004. V. inoltre: *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, a cura di Michele Scudiero, Napoli, Jovene, 2005. Va poi ricordato che articoli sul Trattato costituzionale sono apparsi sulle principali riviste specializzate di diritto dell'Unione europea, nonché in edizioni recenti di manuali di diritto dell'Unione europea e in alcune monografie su aspetti più o meno specifici dello stesso Trattato.

² Ferdinando Imposimato, *La Costituzione europea, una bozza ancora imperfetta*, in "Il Ponte", vol. 60, n.1, gennaio 2004, p. 64-70.

³ Marcello Pera, *L'Europa a un bivio*, in "Liberal", a. 5., n. 30, giugno-luglio 2005, p. 108 ss.; Vincenzo Accattatis, *Dall'Europa della moneta unica all'Europa dei popoli*, in "Il Ponte", vol. 61, n. 5, maggio 2005, p. 50 ss.

⁴ V. per esempio, Silvio Berlusconi, "Uno storico passo avanti verso l'unità", in *Affari esteri*, a. 37, n. 145, gennaio/inverno 2005, p. 18-20; Giovanni Castellaneta, "La convenzione europea e il futuro dell'Unione", in *Affari esteri*, a. 35., n. 138, gennaio/inverno 2003, p. 338-343.

⁵ V. ad esempio Andrea Chiti-Battelli, *Perplexità sull'avvenire dell'Unione europea. Considerazioni di un europeista deluso*, in "Affari esteri", a. 36., n.143, luglio/estate 2004, p. 573-589; *Il declino dell'Europa*,

Tale percezione era certo in parte causata dal dubbio che il Trattato costituzionale potesse essere veramente ratificato da tutti i 25 stati membri – e dunque al rischio (prima imminente poi sempre più chiaro) del fallimento, o quanto meno dell'ibernazione, del progetto costituzionale.

Ma il dibattito, i dubbi, le paure trascendono in gran parte il destino del Trattato costituzionale ed investono il senso e la direzione del processo di integrazione europea. Si tratta di una crisi che, pur con manifestazioni diverse, serpeggia in tutti i paesi dell'Unione⁶.

La “riflessione sul futuro dell'Europa”, annunciata dalla dichiarazione acclusa al Trattato di Nizza, stimolata da due assemblee convenzionali (quella sulla Carta dei diritti e quella sul Trattato costituzionale) e divenuta necessaria dopo la divisioni sulla guerra in Iraq, è dunque iniziata anche in Italia.

Mai come in questo momento il dibattito sull'Europa è uscito dai circoli accademici e culturali e dilaga nei confronti elettorali nazionali, nelle scelte di politica interna, nelle ideologie dei partiti nazionali, nelle posizioni dei gruppi di opinione e dei movimenti sindacali.

Se da un lato ci si può rallegrare di un maggiore approfondimento e coinvolgimento democratico, meno rassicurante appare il quadro che esce da quest'ultimo. Sino a non molto tempo fa in Paesi come l'Italia e la Francia (ma anche in altri stati membri) nei confronti dell'Unione si manifestava entusiasmo e fiducia o, viceversa, scetticismo e diffidenza. Ora però l'Unione, e questo è un fatto nuovo, suscita anche, pur con motivazioni spesso irrazionali e generiche, paura.

Sembra emergere un'esigenza diffusa (di cui si è fatto interprete lo stesso Consiglio europeo sotto la presidenza lussemburghese) che, prima di andare avanti, sia necessario fermarsi a riflettere sulla direzione.

Il dibattito riguarda principalmente tre temi, che spesso peraltro si intrecciano fra loro: identità europea, liberalizzazione o regolamentazione dei mercati, politica estera e di difesa dell'Unione.

Identità ed ambiguità

Pur avendo il processo di integrazione europea subito numerose crisi, che alla fine si sono sempre tradotte in stimoli “a ripartire”, la crisi attuale sembra più grave delle precedenti⁷, proprio perché non nasce a causa di incomprensioni fra i Governi (che anzi hanno tutti firmato il testo costituzionale), e nemmeno viene dai cittadini di Paesi “euroscettici”: il rifiuto al Trattato costituzionale è stato decretato dai cittadini di due Paesi fondatori e, soprattutto, dai cittadini di un Paese (la Francia) senza il quale risulta impossibile concepire alcuna avanguardia.

Il dibattito sulle cause dei no, soprattutto di quello francese che è stato molto approfondito, sottolinea che l'aver utilizzato il termine “costituzionale”, per quella che non è stata in realtà la prima e non sarebbe nemmeno stata l'ultima revisione dei trattati, può avere esasperato i toni e che, a causa della sua mole, il Trattato costituzionale non poteva essere facilmente acces-

editoriale in “Il federalista”, a. 46., n. 1/2004, p. 3-11; G. Walter Maccotta, *Un altro sguardo allo stato attuale dell'Unione europea*, in “Lettera diplomatica”, a. 36., n. 900, 26 gennaio 2004, p. 1-3; nonché l'analisi di Donatella Della Porta e Manuela Caiano, *Di che cosa si parla quando si parla d'Europa*, in “Il Mulino”, a. 54., n. 421 (n. 5/2005), settembre-ottobre 2005, p. 937-948.

⁶ V. l'analisi di Sergio Romano, *L'europeismo è in crisi?*, in “Il politico”, a. 59., n. 207 (n. 3/2004), settembre-dicembre 2004, p. 571-574.

⁷ V. *Il no di Francia e Olanda a questa Europa*, editoriale in “Il federalista”, a. 47., n. 2/2005, p. 65-70.

sibile ai cittadini che dovevano votarlo⁸. Nonostante vi siano approfondite analisi di questo rifiuto alla luce di cause contingenti o di ragioni politiche interne alla Francia⁹, la maggior parte dei commentatori ha la sensazione che la lettura degli eventi non possa essere limitata a tali ragioni e che le cause della crisi siano più profonde e che esse travalichino i Paesi che hanno rifiutato il Trattato costituzionale.

La crisi dell'Unione infatti non investe solo il Trattato costituzionale, o il funzionamento delle istituzioni, ma è una crisi "dal basso", che nasce nella testa dei cittadini. Alcuni autori sottolineano la responsabilità di quei governi che tendono ad attribuire i propri errori all'Europa, sconfessando le decisioni prese a Bruxelles in seno al Consiglio¹⁰ o esprimendo insofferenza per le regole comuni che essi stessi hanno contribuito ad adottare. Una responsabilità può essere poi imputata anche a quelle forze politiche e quegli intellettuali che, nella mancanza o per il fallimento di altre ideologie, decidono di farsi "paladini contro l'Europa", alimentando nei cittadini la paura dell'Europa.

Ma non esenti da colpe sono anche, secondo alcuni autori¹¹, le élites che hanno sin qui condotto il processo di integrazione europea e gli allargamenti, senza saperne comunicare efficacemente i benefici ai cittadini¹² e senza saper rispondere ai loro timori. Non è solo un problema di conoscibilità o di democrazia di quella che la pubblicistica inglese ama definire "l'Europa in mano ai tecnocrati"¹³.

È probabilmente il metodo stesso di un'integrazione guidata da élites illuminate, metodo che pure ha dato frutti eccellenti sino al Trattato di Maastricht, a creare problemi, perché si scontra ormai con conoscenze, aspettative e diffidenze dei non più (o non abbastanza) ignari cittadini europei. Il metodo delle élites, dei negoziati intergovernativi o interistituzionali, è basato sui compromessi fra le diverse visioni degli Stati membri e produce disegni non coerenti e non comprensibili per i cittadini. Per tali ragioni, secondo alcuni autori, sarebbe stato preferibile che il Trattato costituzionale fosse sottoposto a referendum europeo¹⁴.

Valutando complessivamente il dibattito, emerge la percezione generale che il tipo di crisi che l'Unione sta attualmente attraversando sia una crisi di identità. La crisi non è di crescita, ma piuttosto di senso. Essa non deriva dal fatto che l'Unione europea abbia cambiato o stia cambiando la propria identità: il graduale passaggio dal mercato originario di sei Stati ad una comunità politica di venticinque membri ha infatti comportato continui mutamenti ed evoluzioni. Essa sembra sorgere piuttosto dal fatto che sta crescendo nei cittadini una vera domanda di identità europea, che l'Unione non riesce a soddisfare a causa delle ambiguità che derivano

⁸ Guido Lenzi, *L'Europa dopo i referendum francese e olandese*, in "Affari esteri", a. 37., n. 148, ottobre/autunno 2005, p. 740-751.

⁹ V. ad esempio Gilles Finchelstein, *Non? Non!, Non...: il referendum sulla Costituzione in Francia*, in "ItalianiEuropei", a. 5., n. 3, maggio-giugno 2005, p. 43-51; Massimiliano Panarari, *La questione francese*, in "Il Mulino", a. 54., n. 419 (n. 3/2005), maggio-giugno 2005, p. 559-568.

¹⁰ Sergio Romano, *Meglio immaginare un'Europa a gruppi*, in "Liberal", a. 5., n. 32, ottobre-novembre 2005, p. 122 ss.

¹¹ Tommaso Padoa-Schioppa, *Non mentire sul no francese*, in "Il Mulino", a. 54., n. 420 (n. 4/2005), luglio-agosto 2005, p. 636-643; Carlo M. Frediani, *La Costituzione europea e la ratifica*, in "Affari esteri", a. 37., n. 145, gennaio/inverno 2005, p. 38-44; Larry Siedentop, *I referendum nell'Europa che non piace più*, in "Aspenia", a. 10, n. 26, 2004, p. 247-253.

¹² V. sul punto la Dichiarazione del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, Poznan 2003, pubblicata anche in *Comuni d'Europa*, a. 52, n. 5, settembre 2004, p. 60-64.

¹³ Larry Siedentop, *I referendum nell'Europa che non piace più*, cit.

¹⁴ V. ad esempio Carlo M. Frediani, *La Costituzione europea e la ratifica*, cit.

dai troppi compromessi fra visioni opposte dell'Europa. La crisi nasce nella testa dei cittadini quando essi confrontano la propria idea di Europa, qualunque essa sia, con una realtà ambigua e dissonante.

Nella maggior parte delle pubblicazioni qui esaminate emerge ormai la consapevolezza che esistano (e non da ora) due visioni dell'Europa: un'Europa "all'inglese", liberalizzatrice, minima ed allargata ed un'Europa "franco-tedesca", più ambiziosa, più sociale e più integrata politicamente, ma se necessario anche più ristretta¹⁵. Uno studio effettuato sulla stampa quotidiana italiana¹⁶ ha sottolineato che in Italia (come in altri stati) l'Europa che si desidera a destra è diversa di quella che si desidera a sinistra: liberoscambista, soprattutto per quel che riguarda i capitali (ma non per la circolazione delle persone) e con un'integrazione di tipo intergovernativo che rispetti la sovranità nazionale la prima; più integrata e regolatrice delle politiche sociali la seconda. Il problema è che tali visioni, che si è sempre sin qui cercato di temperare, diventano, con il passare del tempo, sempre meno compatibili.

Come conseguenza, si sono creati tre tipi di ambiguità, tutti destabilizzanti per la formazione di un'identità comune: sul progetto, sui valori, sui confini¹⁷.

Vi è un'ambiguità sul progetto, derivante dalla difficile coesistenza di due visioni di Europa, che si fronteggiano chiaramente, fra ambizioni federali e spinte rinazionalizzatrici. Ad ogni nuovo negoziato (e quello sul Trattato costituzionale non ha fatto eccezione) entrambi i fronti negoziali si fanno reciproche concessioni, sino ad arrivare ad un compromesso che non esprime un chiaro disegno. I cittadini pertanto faticano a capire se ad ogni Trattato che viene firmato (compreso quello costituzionale) si faccia un passo avanti o un passo indietro (o si cambi direzione) nel processo di integrazione e nella definizione di un suo traguardo finale.

Vi è poi un'ambiguità sui valori. La guerra in Iraq ha diviso l'Europa sui valori. Il dibattito valoriale su multilateralismo/unilateralismo, che mette in discussione le fondamenta del diritto internazionale vigente, è stato da molti commentatori ridotto ad una questione di amicizia o inimicizia per gli Stati Uniti¹⁸. Una simile semplificazione non coglie il fatto che il multilateralismo è il fondamento stesso dell'integrazione europea e del suo metodo e non è facile abbandonarlo senza rinneare le radici del suo patto fondativo.

Ma la più chiara delle ambiguità riguarda i confini. Se chiedessimo ai cittadini europei quali sono i confini desiderabili per l'Unione europea, riceveremmo una miriade di risposte differenti. Non solo vi sarebbero proiezioni geopolitiche molto diverse per i futuri allargamenti, ma vi sarebbero probabilmente molti cittadini che vorrebbero addirittura restringere l'attuale Unione europea, che percepiscono come già troppo vasta e disomogenea. L'incertezza sui confini ultimi (o almeno sui confini potenziali) ha un impatto estremamente negativo sulla formazione di un'identità europea.

L'incertezza è poi ancora più generale, in quanto investe, prima ancora dei nomi dei paesi candidati, i criteri stessi di selezione, che sembrano generati *ex post* e dall'esterno, in base alle mutevoli esigenze della storia¹⁹, piuttosto che *ex ante* in base ad un progetto coerente.

¹⁵ V. ad esempio Franco Bruni, *Critiche all'Europa: da destra e da sinistra*, in "Relazioni internazionali", a. 13., n. 20, giugno 2005, p. 17; Guido Lenzi, *L'Europa dopo i referendum francese e olandese*, cit.

¹⁶ Donatella Della Porta e Manuela Caiano, *Di che cosa si parla quando si parla d'Europa*, cit.

¹⁷ V., anche per più approfondite considerazioni, Lucia Serena Rossi, *I principi fondamentali dell'Unione europea*, in "Il Mulino", in corso di pubblicazione.

¹⁸ Luigi Vittorio Ferraris, *In Europa oltre la Costituzione verso un nuovo progetto politico*, in "Affari esteri", a. 37., n. 148, ottobre/autunno 2005, p. 711-722, che addirittura rovescia i termini della questione, definendo "unilateralismo" la posizione della Francia per il fatto di non essersi allineata a quella americana.

Anche il rapporto fra valori e confini è tutt'altro che chiaro: è l'accettazione dei valori comuni a disegnare la linea di confine, o devono essere i valori ad adattarsi via via ai nuovi perimetri? Una delle lacune che si registrano nel dibattito italiano è l'incapacità di associare a questo tipo di interrogativi la risposta del ruolo che potrebbe avere la Carta dei diritti fondamentali. È infatti diffusa nel nostro Paese la convinzione che la Carta sarebbe irrilevante a causa della mancanza di un espresso riferimento alle radici giudaico-cristiane (ignorando che è il corpus stesso dei valori enunciati l'espressione di tali radici).

Nel dibattito preso in esame, la questione dell'allargamento è quella più ricorrente²⁰. In effetti la paura dell'ultimo allargamento persiste anche ad allargamento avvenuto, come dimostra la contestazione alla direttiva Bolkenstein. Un problema ancora maggiore è percepito in relazione all'adesione della Turchia. La maggior parte dei commentatori non nasconde i propri dubbi e percepisce la difficoltà di includere tale Paese in una qualunque definizione di identità europea²¹. Il tema crea disagio perché tali dubbi generano contraddizioni con altre posizioni sostenute sia nella destra che nella sinistra italiana. La destra, normalmente ostile ad aumentare l'immigrazione, deve fare i conti con la propria scelta di un atlantismo incondizionato e con le evidenti pressioni americane per l'entrata della Turchia. Nella sinistra, che combatte il dumping sociale e propugna la parità uomo-donna e la tutela dei diritti fondamentali, si va implicitamente diffondendo una sorta di "correttezza politica", per cui avanzare dubbi sull'adesione della Turchia fa temere di essere catalogati come anti-islamici, o, peggio ancora, razzisti nei confronti dei musulmani europei.

Come si vede, le questioni sulle finalità, i valori ed i confini dell'Unione si vanno moltiplicando e si incrociano fra loro. L'impressione è che i cittadini vorrebbero avere risposte più chiare e coerenti su questi interrogativi, così cruciali per la formazione di un'identità comune.

Un ultimo dato che emerge chiaro dal dibattito è che, seppure con varie forme e definizioni, la percezione della difficile coesistenza delle "due Europe" induce a suggerire integrazioni rafforzate o geometrie variabili²². Più che per le soluzioni che suggeriscono, spesso alquanto generiche e difficilmente praticabili alla luce del quadro politico e giuridico attuale, tali posizioni sono interessanti perché indicano che, anche in fasce tradizionalmente europeiste degli intellettuali italiani, sta emergendo la sensazione che il futuro di un'Europa maggiormente integrata non possa più coinvolgere tutti gli stati membri.

¹⁹ Cesare Merlini, *Cuore e confini dell'Unione europea*, in "Il Mulino", a. 54., n. 422 (n. 6/2005), novembre-dicembre 2005, p. 1146-1154.

²⁰ Cesare Merlini, idem; Arturo Colombo, *La difficile scelta fra allargamento e integrazione*, in "Il politico", a. 59., n. 207 (n. 3/2004), settembre-dicembre 2004, p.563-567; Gian Enrico Rusconi, *Se cessiamo di essere Europa*, in "Il Mulino", a. 54., n. 420 (n. 4/2005), luglio-agosto 2005, p.617-623.

²¹ Andrea Chiti-Battelli, *Perplexità sull'avvenire dell'Unione europea. Considerazioni di un europeista deluso*, cit.; Paolo Pansa Cedronio, *Post scriptum al dibattito sull'Europa*, in "Lettera diplomatica", a. 36., n. 904, 8 marzo 2004, p. 3-6.

²² Andrea Cagiati, *Oltre la Costituzione europea*, in "Affari esteri", a. 37., n. 145, gennaio/inverno 2005, p. 31-37; Arturo Colombo, *La difficile scelta fra allargamento e integrazione*, cit.; Ferdinando Riccardi, *Europa: direttorio o differenziazione?*, in "Acque & terre", a. 15., n. 2, marzo-aprile 2004, p.8-9. Andrea Cagiati, *Verso una nuova Europa?*, in "Lettera diplomatica", a. 36., n. 904, 8 marzo 2004, p. 1-3, e *Significato e conseguenze di due rifiuti*, in "Lettera diplomatica", a. 37., n. 933, 2 giugno 2005, p. 1-4; Paolo Galli, *Commento alle Lettere diplomatiche n. 897-898*, in "Lettera diplomatica", a. 36., n. 900, 26 gennaio 2004, p. 3-4; Nicoletta Mosconi, *Strategia costituente e gradualismo costituzionale*, in "Il federalista", a. 45., n. 3/2003, p.165-175; Karl Lamers, *Alla ricerca del nucleo duro*, in "Aspenia", a. 10, n. 31, 2005, p. 218-226; Giorgio Ruffolo, *L'Europa après (le) coup?*, in "ItalianiEuropei", a. 5., n. 3, maggio-giugno 2005, p. 59-64.

Più mercato o più istituzioni?

Anche su questo punto emerge chiarissima la consapevolezza di due visioni alternative, l'una inglese, basata su concorrenza, deregolamentazione, Stato leggero ed Europa leggerissima; l'altra, franco-tedesca, per cui la regolamentazione e la presenza di istituzioni forti sono il presupposto necessario per promuovere un modello sociale europeo che tuteli maggiormente i cittadini rispetto a quello americano (e a quello inglese)²³.

Non è dunque in discussione il mercato comune – nucleo originario del processo di integrazione – quanto il bilanciamento del rapporto fra regolamentazione e deregolamentazione; non la concorrenza fra imprese quanto piuttosto la concorrenza fra legislazioni nazionali. Si discute, in altre parole, del ruolo (di semplice spettatore, di sorvegliante o di regolatore) che le istituzioni comunitarie devono svolgere in proposito.

Sul tema si registra una bizzarra convergenza fra chi lamenta che le istituzioni europee legiferano troppo quando armonizzano e chi invece le accusa di legiferare troppo quando liberalizzano.

L'esperienza dimostra invece che in Europa la liberalizzazione senza almeno un po' di armonizzazione non è possibile e che la debolezza delle istituzioni non aiuta il mercato, in quanto gli stati ne approfittano per compiere manovre distorsive a favore delle imprese nazionali ed invocano ogni sorta di eccezione alle regole generali (come infatti sta succedendo)²⁴.

Tuttavia i timori legati alla perdita di un modello sociale come conseguenza della liberalizzazione e della globalizzazione sono assai vivi e vengono sempre più ricollegati ad una presunta responsabilità dell'Unione europea²⁵. Nel nostro Paese il timore di *dumping* sociale, in parte dovuto anche all'allargamento ai nuovi Paesi, è molto vivo, come dimostra il dibattito sulla direttiva Bolkenstein e la contestazione che ha ricevuto, non solo a livello sindacale, ma anche fra i professionisti.

La concorrenza mondiale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del Commercio, che esaspera questo problema, rende contraddittorie anche le opposte filosofie economiche sostenute dalle due visioni di Europa. La destra, pur dichiarandosi ideologicamente vicina alle posizioni liberistiche inglesi, è comunque pronta ad invocare barriere tariffarie e deroghe a favore dei prodotti nazionali (in particolare in agricoltura) e la sinistra cerca al contempo di sostenere una tradizionale posizione terzomondista e di invocare politiche commerciali protezionistiche, contro merci e lavoratori provenienti dai Paesi meno sviluppati, a sostegno delle politiche sociali nazionali.

Nei dibattiti qui esaminati, la posizione di compromesso che emerge come possibile sintesi fra le due visioni è il riferimento all'agenda di Lisbona, anche se quest'ultima, con la sua lista di obiettivi (che rimane lunga anche dopo il ridimensionamento operato da Barroso), e in assoluta assenza di poteri attuativi vincolanti della Commissione, rischia di sembrare una ingenua lettera a Babbo Natale.

²³ Franco Pizzetti, *Tra il mito e la realtà: l'Europa di fronte a se stessa*, in "Biblioteca della libertà", a. 40., n. 180, luglio-settembre 2005, p.17-26.

²⁴ Antonio Padoa-Schioppa, *Il no all'Europa e il difficile rilancio dell'Unione*, in "Il Mulino", a. 40., n. 419 (n. 3/2005), maggio-giugno 2005, p.543-551; Franco Bruni, *Critiche all'Europa: da destra e da sinistra*, cit.

²⁵ Antonio Ciarrapico, *Cercando l'Europa*, in "Affari esteri", a. 37., n. 148, ottobre/autunno 2005, p. 730-739

Il problema della politica estera dell'Ue

Si tratta di uno dei temi più discussi nei lavori qui esaminati. Molti autori, in particolare nell'ambito diplomatico, ritengono che la mancanza di una politica estera efficace e comune sia uno dei problemi principali ai fini della formazione dell'identità europea e la pongono come elemento centrale della riflessione sul futuro dell'Unione²⁶.

Più in generale, è ampiamente condivisa la necessità di superare il voto all'unanimità e la delusione per le soluzioni "a passerella" previste dal Trattato costituzionale²⁷.

Non concordi sono le valutazioni su altre innovazioni previste dal Trattato costituzionale, ed in particolare sul Ministro per gli Affari Esteri europeo. Numerosi autori ritengono che si tratti di un'innovazione talmente utile ed importante da sollecitarne addirittura un'anticipata applicazione nel caso la Costituzione non entrasse in vigore. Altri sostengono invece che un tale Ministro avrà un impatto molto modesto, se non inesistente, almeno sino a che rimane (come avviene nel Trattato costituzionale) il voto unanime nelle materie di politica estera, in quanto egli non avrà alcun potere di persuadere gli Stati che oppongono il veto su una posizione pur maggioritaria²⁸. D'altro canto l'introduzione del Ministro così come prevista al Trattato costituzionale (secondo cui egli è anche vicepresidente della Commissione), potrebbe indebolire notevolmente la Commissione e il suo Presidente (e sicuramente questa è una delle ragioni per cui il Regno Unito è favorevole alla creazione della nuova figura)²⁹.

Vi è infine il tema cruciale della difesa, per il quale continua a rimanere sullo sfondo la questione, che ha in un recente passato infuocato i dibattiti, delle "due Europe" e della politica da mantenere (la fedeltà inglese o l'autonomia franco-tedesca) verso gli Stati Uniti e le loro strategie internazionali³⁰. La spaccatura verificatasi sulla guerra in Iraq continua infatti a suscitare dubbi sulla possibilità che, al di là della revisione degli strumenti istituzionali e decisionali, vi sia davvero una coesione e convergenza politica fra gli stati membri sufficiente per fare maturare un concetto largamente condiviso di politica estera e di difesa europea³¹.

In presenza di tali difficoltà, e non potendosi ignorare che molti stati membri sono neutrali e poco interessati ad una cooperazione di tipo militare, la soluzione che spesso viene sollecitata è quella di istituire cooperazioni rafforzate o strutturate³², anticipando sul punto quanto previsto dal Trattato costituzionale (su cui si tornerà nella parte II).

²⁶ V. ad esempio il dibattito riportato in *Dialoghi diplomatici*, n.180, ottobre-dicembre 2003 e n. 184, ottobre-dicembre 2004.

²⁷ Aldo Rizzo, *L'avvenire dell'Europa e la Costituzione europea*, in "Affari esteri", a. 35., n. 140, ottobre/autunno 2003, p.754-758.

²⁸ Andrea Chiti-Battelli, *Perplexità sull'avvenire dell'Unione europea. Considerazioni di un europeista deluso*, cit.; Antonio Ciarrapico, *Cercando l'Europa*, cit.; Ugo Draetta, *Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica*, in "Il federalista", a. 47., n. 1/2005, p.19-30. Alberto Majocchi sottolinea che, se volesse sapere quale sia la politica estera dell'Europa, Kissinger dovrebbe fare una sola telefonata, appunto al Ministro, ma che costui gli direbbe di poter dare una risposta solo dopo aver fatto venticinque telefonate e solo se tutti sono d'accordo, v. *Il declino dell'Europa e la riforma del patto di stabilità*, in "Il politico", a. 59., n. 207 (n. 3/2004), settembre-dicembre 2004, p. 581-585.

²⁹ Lucia Serena Rossi, *Il paradosso del metodo intergovernativo. L'equilibrio interistituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in «Il progetto di Trattato-Costituzione», cit.

³⁰ Sul tema v. Carlo Pinzani, *L'Europa divisa*, in "ItalianiEuropei", a. 4., n. 1, gennaio-febbraio 2004, p. 117-148.

³¹ Sul punto v. Pietro Calamia, *La crisi europea*, in "Affari esteri", a. 37., n. 148, ottobre/autunno 2005, p. 723-729.

³² Aldo Rizzo, *L'avvenire dell'Europa e la Costituzione europea*, cit., p. 758; Pietro Calamia, *Lo stato dell'Unione europea nel 2004*, in "Affari esteri", a. 36., n. 144, ottobre/autunno 2004, p. 815-821, e *La crisi eu-*

2. II. Il dibattito sul futuro del Trattato costituzionale dopo i referendum francese ed olandese

Un aspetto particolare, ma estremamente rilevante, del dibattito sul futuro dell'Europa riguarda le possibili opzioni dopo la bocciatura del Trattato costituzionale. Tale aspetto, a differenza di quelli citati nella parte I, ha una natura marcatamente tecnico-giuridica, in quanto richiede conoscenze specifiche, tanto dei meccanismi di ratifica ed entrata in vigore dei trattati internazionali, quanto dei contenuti del Trattato costituzionale che potrebbero essere eventualmente scorporati dal resto. Proprio per tali ragioni il dibattito è avvenuto negli ambienti accademici o istituzionali, producendo una letteratura limitata.

Sin dalla firma del Trattato costituzionale, si potevano immaginare le difficoltà che la ratifica avrebbe incontrato nel Regno Unito o in altri Paesi alquanto "eurosceettici" come la Svezia. Di conseguenza il dibattito verteva soprattutto su ipotesi di formare, senza tali Stati, un "nocciolo duro" più integrato, che adattasse la Costituzione.

Il dibattito precedente ai referendum è stato inizialmente caratterizzato da interventi volti ad evidenziare i principi di diritto internazionale applicabili alla materia, partendo dal fatto che il Trattato costituzionale è, come tutti i trattati, soggetto al diritto internazionale, ed in particolare alla Convenzione di Vienna del 1969.

Alcuni autori si sono soffermati sulla possibilità di invocare i principi del diritto internazionale per sollecitare le ratifiche, sottolineando in particolare il principio di buona fede, che nel quadro comunitario sarebbe ulteriormente rafforzato dal principio di leale cooperazione (art. 10 CE)³³. Altri autori hanno esplorato, sempre alla luce del diritto internazionale, tutte le alternative ad una piena accettazione del Trattato costituzionale da parte di uno degli Stati firmatari.

Inizialmente era stata affermata la possibilità che il Trattato costituzionale entrasse in vigore solo fra gli Stati che lo avevano ratificato, lasciando in vigore fra gli altri i trattati precedenti (scenario della c.d. Europa rifondata)³⁴. A ciò si è però obiettato che la coesistenza dei due trattati sarebbe impossibile, proprio per il diverso assetto che essi comportano delle stesse istituzioni, suggerendo dunque una scala graduale di misure alternative³⁵: conclusione di pro-

ropea, cit.; Andrea Cagiati, *Le eventuali alternative alla Costituzione europea*, in "Affari esteri", a. 37., n. 147, luglio/estate 2005, p. 545-553; Ferdinando Nelli Feroci, *L'Unione europea e il Trattato costituzionale*, in "La comunità internazionale", v. 59., n. 4/2004, p. 641-649.

³³ Gian Luigi Tosato e Ettore Greco, *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del trattato costituzionale per l'Europa*, Documenti Iai 0417, Roma, Istituto affari internazionali, 2004 <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0417i.pdf>>.

³⁴ È la tesi avanzata da Eric Philippart, *Preparing for constitutional crisis – classical options, 'enhanced Union' or 'Union refondée'*, Brussels, European Policy Centre (EPC), 8 May 2003 <<http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=SEARCH&LV=279&see=y&PG=TEWN/EN/directa&AI=255&l>>, e poi ripresa da altri autori, v. Gian Luigi Tosato e Ettore Greco, *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del trattato costituzionale per l'Europa*, cit., e degli stessi autori, *L'Unione da ratificare*, in "Il Mulino", a. 54., n. 419 (n. 3/2005), maggio-giugno 2005, p.552-558.

³⁵ Lucia Serena Rossi, *What if the Constitutional Treaty is non ratified?*, Brussels, European Policy Centre (EPC), 30 June 2004 <<http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=SEARCH&LV=279&see=y&PG=TEWN/EN/directa&AI=372&l>>, e, con maggiori approfondimenti, Lucia Serena Rossi, *En cas de non ratification... Le destin périlleux du Traité-Constitution*, in "Revue trimestrielle de droit européen", v. 40, n° 4, octobre-décembre 2004, p. 621-639. Girolamo Strozzi, *Il Trattato Costituzionale: entrata in vigore e revisione*, in "Il diritto dell'Unione europea", n. 3/2005, p. 631-648; Bruno De Witte, *The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective*, EUI Working Paper LAW 2004/16, San Dome-

tocolli di *opting in* o *opting out* (per consentire una seconda scelta, su basi lievemente differenti, a chi abbia una prima volta rifiutato il Trattato costituzionale), la conclusione di accordi “di uscita” dall’Unione di chi non ratifica, sino all’ipotesi estrema del ritiro, negoziato o meno (sulla base della clausola “*rebus sic stantibus*”), da parte degli stati che hanno ratificato la costituzione, i quali si sarebbero sciolti dall’appartenenza ai Trattati attualmente in vigore.

Diverse opinioni sono invece emerse sulla possibilità di applicare provvisoriamente alcune parti del Trattato costituzionale, prima (o in mancanza) della sua entrata in vigore.

Taluni ritengono ad esempio che, senza modificare i trattati vigenti, sia possibile istituire il Ministro degli Esteri dell’Unione o modificare la presidenza a rotazione del Consiglio³⁶, mentre altri sostengono invece che ciò non sia possibile in quanto contrasterebbe con disposizioni espresse dei trattati vigenti³⁷. L’istituzione del Ministro sembra comunque sconsigliabile dal punto di vista negoziale: visto che essa sta molto a cuore al Regno Unito (forse non tanto per il fine dichiarato del “numero di telefono unico”, quanto per sottoporre al controllo dei Governi di una importante parte dell’attività della Commissione), dovrebbe essere l’ultima concessione da compiere, in un negoziato che miri a salvare il Trattato costituzionale o perlomeno alcune sue parti fondamentali come la Carta dei diritti.

Vi è invece concordanza sulla possibilità (anche se con diverse sfumature sull’opportunità) di istituire anticipatamente un Servizio diplomatico europeo (pur potendosi intravedere anche in questo caso la finalità di sottrarre alla Commissione importanti poteri che essa attualmente svolge attraverso la rete delle sue rappresentanze esterne) e su altre possibili forme di cooperazione³⁸.

A seguito della bocciatura francese e poi di quella olandese, il dibattito ha subito un’interruzione improvvisa, innanzitutto necessaria per re-orientarsi alla luce del fatto che nessun nocciolo duro appare immaginabile senza la Francia.

Sembra tuttavia che nel nostro Paese, la “pausa di riflessione” suggerita dalle istituzioni europee si traduca più in una pausa che in una riflessione, in quanto il dibattito, tranne in alcuni casi³⁹, scarseggia.

Ciò è forse dovuto al fatto che prevalgono le voci che spingono per mantenere e far entrare in vigore il Trattato costituzionale nella sua interezza e rifiutano per il momento di parlare di ipotesi alternative. È un atteggiamento quasi “scaramantico”, come si temesse che, discutendo di opzioni alternative all’entrata in vigore del Trattato costituzionale (che di fatto è un “paziente ibernato”) si contribuisca a decretarne la morte definitiva.

In effetti emerge chiaramente dal dibattito la speranza che il Trattato costituzionale non sia ancora morto e che l’aggiungersi di nuove ratifiche possa (al di là delle prescrizioni piuttosto generiche contenute nella dichiarazione n.30) creare un consenso diffuso, che induca, prima o poi, anche gli Stati che non l’hanno ratificato o addirittura lo hanno respinto a cambiare idea.

nico, European University Institute, 2004 <<http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/2831/1/law04-16.pdf>>.

³⁶ Gian Luigi Tosato e Ettore Greco, *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del trattato costituzionale per l’Europa*, cit.

³⁷ Lucia Serena Rossi, *En cas de non ratification... Le destin périlleux du Traité-Constitution*, cit.

³⁸ Per alcuni esempi v. Gian Luigi Tosato e Ettore Greco, *L’unione da ratificare*, cit., e Franklin Dehousse, Wouter Coussens, Giovanni Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds – One direction?*, EPC working paper 9, Brussels, European Policy Centre (EPC), April 2004 <<http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=7&PG=TEWN/EN/detail&l=8&AI=353>>.

³⁹ La conferenza “Europa oltre la crisi: quindici punti per la politica europea dell’Italia”, organizzata dallo IAI il 23 gennaio 2006, costituisce in tal senso una lodevole eccezione.

Se ciò non accade si possono verificare due alternative: o si rinegozia, dopo un certo lasso di tempo, un trattato completamente nuovo, oppure si cerca di salvare solo alcune parti di esso. In quest'ultima ipotesi, il rifiuto a prendere in considerazione alternative al Trattato costituzionale potrebbe far trovare l'Italia impreparata a controbattere proposte che altri Stati membri stanno già preparando, sulla base dei propri interessi. Per tale ragione si è proposto di considerare l'ipotesi di un nuovo Atto Unico europeo⁴⁰: una revisione apparentemente minima, che non necessita del termine "costituzione" (risultando dunque meno traumatizzante), ma in grado di sbloccare i negoziati, spianando successivamente la strada a future revisioni. Tale ipotesi negoziale dovrebbe essere basata sull'entrata in vigore della Carta dei diritti, che diviene essenziale come strumento per combattere la crisi dell'identità europea, accompagnata da una serie di modifiche dei trattati vigenti, in primo luogo delle norme sulla revisione.

3. Conclusioni

Dall'analisi sin qui effettuata possono trarsi alcune riflessioni.

La prima è che al dibattito sui contenuti e sul ruolo del Trattato costituzionale si è progressivamente sostituito un dibattito sulla crisi dell'Unione europea e sul suo futuro. In particolare, pur essendo la mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte di alcuni Stati membri avvertita come uno dei sintomi della crisi in atto, quest'ultima viene avvertita come un fenomeno più ampio. In altre parole, emerge la sensazione che anche se il Trattato costituzionale potesse entrare in vigore, le ragioni della crisi sarebbero solo in parte risolte.

La seconda è che questioni come i futuri allargamenti, i modelli sociali ed economici, il rapporto fra regolamentazione e liberalizzazione o il fine ultimo dei processi di integrazione europea evocano con insistenza la contrapposizione fra due idee di Europa sempre più inconciliabili fra loro, che riescono sempre meno a trovare compromessi coerenti e credibili. Anzi l'Europa esistente, frutto di equilibrismi diplomatici e compromessi dell'ultima ora, scontenta i fautori di entrambe le idee.

Per questa ragione, ed è questa l'ultima riflessione, si va diffondendo nel nostro Paese una crescente convinzione che vi debbano essere velocità differenziate: una grande Europa poco integrata, con all'interno una Europa più piccola e più integrata, di cui l'Italia dovrebbe fare parte. Si tratta di convinzioni spesso espresse in maniera generica e senza tenere conto degli ostacoli o senza indicare strategie concrete, ma che indicano chiaramente il desiderio di proseguire, almeno con un piccolo gruppo di Stati, nel processo di integrazione, senza più lasciarsi frenare dagli altri.

Se dunque il Trattato costituzionale, soprattutto grazie alla Carta dei diritti, può contribuire a dare un senso all'identità europea, occorre comunque cominciare ad interrogarsi sui problemi di fondo che esso lascia comunque aperti.

⁴⁰ Lucia Serena Rossi, *Prospettive e rischi di un'Unione europea senza Costituzione. Verso un "Secondo Atto Unico europeo" ?*, Governareper, 25 gennaio 2006 <<http://www.governareper.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&sid=12&doc=2477&navigation=>

5. L'atteggiamento dell'opinione pubblica sull'allargamento dell'Unione europea.

Il caso della Turchia

di *Michele Comelli*

Introduzione

Assieme all'introduzione dell'euro, l'allargamento rappresenta la politica di maggiore successo intrapresa dall'Unione europea negli ultimi anni. L'allargamento si è rivelato innanzitutto un fattore cruciale per la stabilizzazione geopolitica ed economica dell'Europa dopo la fine della Guerra Fredda, tanto che è stato a ragion veduta considerato come la più efficace strategia di politica estera messa in atto dall'Unione europea. Grazie all'allargamento si è realizzata poi, per la prima volta, la riunificazione dell'Europa sotto ideali democratici, dopo la forzata divisione est-ovest imposta dalle logiche della Guerra Fredda.

L'allargamento dell'Unione ha sempre costituito, parallelamente all'approfondimento dello stesso progetto di integrazione, una delle cifre della costruzione europea. Tuttavia, l'ingresso di dieci nuovi membri nel maggio 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), e ancor più la prospettiva di futuri allargamenti a paesi che presentano non trascurabili tratti di disomogeneità rispetto agli attuali paesi membri (Bulgaria, Romania, Turchia e paesi dei Balcani occidentali, cioè Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Repubblica di Serbia e Montenegro) suscita forti e apparentemente crescenti perplessità. C'è il rischio che le decisioni che i governi dei paesi membri prenderanno in merito all'ingresso di nuovi paesi nell'Ue risultino in crescente contrasto con gli orientamenti delle rispettive opinioni pubbliche.

Il presente capitolo si propone di analizzare l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana rispetto al tema dell'allargamento dell'Unione europea. Partendo dai dati relativi all'allargamento del 2004, l'analisi si concentra sui futuri allargamenti dell'Ue. Si analizza poi in maggior dettaglio l'atteggiamento degli italiani rispetto all'allargamento alla Turchia, mettendolo a confronto con quelli registrati negli altri paesi europei. Infine, si dà conto anche del dibattito sulla questione, come emerge dalla stampa quotidiana.

1. L'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana verso l'allargamento del 2004

L'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti del grande allargamento del primo maggio 2004, che ha portato dieci paesi dell'Europa centro-orientale nell'Unione europea, presentava le seguenti due caratteristiche:

- gli italiani erano favorevoli all'allargamento in misura considerevolmente maggiore rispetto alla media registrata negli altri paesi membri dell'Unione europea;
- la percentuale di italiani favorevoli all'allargamento è diminuita in prossimità del primo maggio 2004, mentre la percentuale di contrari è aumentata.

Secondo i dati diffusi da Eurobarometro, gli italiani favorevoli all'allargamento erano il 66% nel marzo-aprile 2003¹, contro una media europea del 50%. L'Italia era, dopo la Svezia, il paese dove si registrava il più elevato consenso verso l'allargamento. I contrari rappresentavano invece solo il 10% degli intervistati, contro una media europea del 16%. Più specificamente, il 35% degli intervistati era disposto ad accogliere nell'Unione europea tutti i dieci paesi candidati (rispetto ad una media europea del 24%), mentre il 36% era a favore dell'allargamento solo ad alcuni dei paesi candidati (media Ue 40%). Che gli italiani fossero più favorevoli all'allargamento dei cittadini di altri paesi Ue risulta anche dalle loro risposte sulle conseguenze dell'allargamento: tra le possibili conseguenze positive, il 72% degli italiani indicava la maggiore ricchezza culturale, il 71% la maggiore importanza dell'Ue nel mondo, ed il 57% la maggiore garanzia di pace e sicurezza in Europa². Circa le possibili conseguenze negative dell'allargamento, solo il 27% degli italiani condivideva l'opinione secondo la quale l'allargamento avrebbe comportato un aumento della disoccupazione, contro una media Ue del 38%. Il pericolo della perdita di aiuti finanziari da parte dell'Ue dopo l'ampliamento era condiviso solamente dal 31% degli italiani, contro una media Ue del 52%.

Emerge dunque che l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'allargamento era più favorevole di quello che mediamente si registrava negli altri paesi Ue non solamente in termini generali, ma anche più specificamente, in relazione alle possibili conseguenze ed ai possibili costi. Nemmeno il rischio di una diminuzione dei fondi strutturali per le regioni del Mezzogiorno, che pure è stata più volte evocata nel dibattito nazionale, sembrava preoccupare l'opinione pubblica italiana.

Il sondaggio "Gli italiani, l'Europa e il semestre europeo", effettuato dall'Osservatorio del Nord-Ovest nel settembre-ottobre 2003³ indica che gli italiani favorevoli all'allargamento erano il 77,8%, una percentuale significativamente superiore a quella fatta registrare dall'Eurobarometro solamente alcuni mesi prima (66%). Il divario tra i due dati è probabilmente spiegabile con il fatto che la domanda posta agli intervistati dall'Eurobarometro riguardava non solo i dieci paesi entrati poi nell'Unione nel maggio 2004, ma tutti i paesi candidati, quindi anche Bulgaria, Romania, Turchia, Croazia e gli altri paesi dei Balcani occidentali, mentre la domanda posta dall'Osservatorio del Nord Ovest riguardava solamente i dieci paesi entrati nell'Ue nel maggio 2004.

Il sondaggio condotto dall'Osservatorio del Nord Ovest rilevava che due erano le motivazioni preponderanti dei favorevoli all'allargamento: le occasioni di investimento e l'arricchimento culturale. Tra le motivazioni di coloro che erano contrari all'allargamento prevalevano il timore dell'aumento di corruzione e criminalità e la difficoltà di integrazione. Quest'ultima motivazione risultava particolarmente diffusa nelle grandi città. È interessante notare comunque come in realtà, a quasi due anni dall'ingresso dei dieci nuovi paesi nell'Ue, questi timori non si siano materializzati.

Il sondaggio dell'Osservatorio del Nord-Ovest fornisce anche un interessato spaccato sociale di quanti si dichiaravano favorevoli e contrari all'allargamento. Tra i primi troviamo in prevalenza uomini, persone con un livello di istruzione medio-basso (nessun titolo di studio, licenza elementare, licenza media), e persone politicamente schierate a sinistra, Rifondazione comunista esclusa. Tra i secondi troviamo invece in prevalenza donne, persone con un livello

¹ Dati ricavati da Eurobarometer 59, Public Opinion in the European Union, Spring 2003, Fieldwork February-March 2003, National Report Italy.

² *Idem.*

³ Osservatorio del Nord Ovest, Terzo rapporto focalizzato "Gli italiani, l'Europa e il semestre europeo", a cura di Paola Ferragutti, Ernesto Gallo, Arcangela Lapolla. I risultati del sondaggio sono disponibili sul sito Internet www.nordovest.org

di istruzione medio-alto (diploma scuole medie superiori, laurea), e persone socialmente appartenenti per lo più alla borghesia impiegatizia, politicamente collocati a destra.

Un sondaggio condotto dalla Fondazione Nord est tra l'aprile ed il maggio 2004 tende a confermare i dati dell'Eurobarometro⁴: complessivamente il 56,9% degli italiani riteneva necessario l'allargamento ai dieci nuovi stati membri. Dallo stesso sondaggio emergeva che il 40,4% considerava l'allargamento necessario e vantaggioso, ed il 16,5% necessario, ma svantaggioso. I contrari all'allargamento rappresentavano il 22,8%, mentre il 20,3% riteneva che l'allargamento dovesse essere limitato a pochi paesi. Il sondaggio della Fondazione Nord Est conferma la maggiore percentuale di favorevoli all'allargamento che si registra mediamente in Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione. Se si confrontano i dati italiani con quelli di Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna, si trova che solo quest'ultima fa registrare un sostegno popolare all'allargamento superiore a quello che si registra in Italia. Gli spagnoli che ritenevano l'allargamento necessario e vantaggioso erano il 51,6%, contro il 40,4% degli italiani. Gli altri paesi si attestavano su percentuali decisamente più basse: 32,6% in Gran Bretagna, 25,3% in Germania e 22,9% in Francia.

Come menzionato sopra, da un lato gli italiani risultavano molto più favorevoli dei loro omologhi europei all'allargamento, dall'altro si registrava una tendenziale flessione dei favorevoli nel corso del tempo, e più specificamente tra il 2003 ed il 2004. Se infatti gli italiani che si dichiaravano a favore dell'allargamento erano il 66% nel marzo-aprile del 2003, nel dicembre 2003 erano il 61%⁵. Il sondaggio successivo, effettuato nel maggio 2004⁶, indicava che gli italiani favorevoli all'ingresso di dieci nuovi paesi erano il 55%. Tale percentuale scendeva ulteriormente se nella domanda venivano inclusi anche i futuri allargamenti: in questo caso i favorevoli rappresentavano il 47%. La percentuale di chi si dichiarava a favore dell'allargamento tendeva dunque a scendere in prossimità dell'ingresso dei dieci nuovi paesi nel maggio 2004. Questo dato potrebbe essere spiegato con il fatto che i cittadini prendono maggiormente in considerazione l'allargamento in prossimità dell'evento, e tentano di valutarne le possibili conseguenze. Inoltre, bisogna considerare le critiche che alcune forze politiche, come la Lega Nord, hanno indirizzato all'allargamento soprattutto in prossimità dell'ingresso di nuovi paesi membri nel maggio 2004. Infine, sul dato hanno probabilmente pesato le incertezze ed i timori legati alla crisi economica, che ha continuato ad affliggere l'Italia anche nel periodo considerato. La diminuzione del sostegno popolare per l'allargamento nel periodo immediatamente precedente l'ingresso dei dieci nuovi stati membri dell'Ue non è comunque solo un fenomeno italiano, ma è generalmente riscontrabile a livello europeo.

2. L'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dei futuri allargamenti dell'Unione europea

A distanza di alcuni mesi dal maggio 2004, si registrava un aumento del consenso nei confronti dell'allargamento. Il sondaggio condotto da Eurobarometro nell'autunno 2004⁷ indica che gli italiani che sostenevano l'allargamento erano il 61%, quelli contrari il 22%. I dati tornavano quindi sui livelli del dicembre 2003, dopo il calo dei consensi registrato in occasione

⁴ Allargamento e integrazione dell'Europa, Orientamenti e atteggiamenti dei cittadini europei, a cura di Ilvo Diamanti e Fabio Bordignon, Quaderni FNE, n. 8 – maggio 2004.

⁵ Dati ricavati da Eurobarometer 60.1, Public Opinion in the European Union, Autumn 2003, National Report Italy, fieldwork December 2003.

⁶ Eurobarometer 61, Public Opinion in the European Union, Spring 2004, National report Italy.

⁷ Eurobarometro 62, Opinione pubblica nell'Unione europea, Rapporto nazionale Italia, autunno 2004.

della primavera 2004. Era confermata inoltre la tendenza che vedeva gli italiani mediamente più favorevoli degli altri europei all'ingresso di nuovi paesi nell'Unione europea: a livello europeo, infatti, i favorevoli all'allargamento erano nello stesso periodo il 53%, quelli contrari il 35%. I dati rilevati dall'Eurobarometro nel maggio-giugno 2005⁸ confermano nel complesso quelli del sondaggio precedente: il sostegno degli italiani nei confronti dell'allargamento non subiva grosse modifiche, passando dal 61 al 59%. Parimenti, i contrari salivano solo lievemente, passando dal 22 al 24%. A livello europeo, i favorevoli diminuivano leggermente, scendendo dal 53 al 50%, mentre i contrari aumentavano dal 35 al 38%.

Il numero di quanti si dichiaravano a favore dell'allargamento scendeva se dalla domanda generale si passava a quella più specifica relativa a quali paesi dovrebbero entrare nell'Unione europea. Il 31% degli italiani riteneva che l'ampliamento dovesse riguardare tutti i paesi che lo richiedessero mentre il 41% era dell'avviso che dovesse essere limitato solo ad alcuni paesi. Il 15% degli italiani si dichiarava invece contro qualsiasi allargamento. È interessante notare, inoltre, come il consenso degli italiani per l'allargamento varia considerevolmente a seconda del paese in questione (cfr. tabella seguente).

Tav. 1 Percentuale di risposte alla domanda “Lei è favorevole o contrario all’adesione dei seguenti paesi?”

Paese	Favorevole	Contrario
Albania	31	54
Bosnia-Erzegovina	37	46
Bulgaria	45	39
Croazia	49	35
Islanda	67	18
Macedonia	37	46
Norvegia	72	16
Romania	43	41
Serbia e Montenegro	36	47
Svizzera	73	17
Turchia	33	52
Ucraina	42	43

Fonte: Adattamento IAI di dati Eurobarometro 63.4, rapporto nazionale Italia, primavera 2005.

Dal sondaggio emerge infatti un consenso molto alto per l'allargamento dell'Unione europea a Svizzera (73% favorevoli, 17% contrari), Norvegia (72% favorevoli, 16% contrari), Islanda (67%, 18%), paesi che in realtà non sono nemmeno candidati all'ingresso nell'Unione. Il favore degli italiani era assai minore – pur rimanendo abbastanza consistente – nel caso della Croazia (49% favorevoli, 35% contrari), e soprattutto nel caso della Bulgaria e della Romania. Gli italiani risultavano poi fortemente contrari all'ingresso di tutti gli altri paesi candidati o a cui si è offerta la prospettiva di entrare nell'Unione – Turchia e gli altri paesi dei Balcani occidentali (Albania,

⁸ Eurobarometro 63.4, Opinione pubblica nell'Unione europea, Rapporto nazionale Italia, primavera 2005.

Bosnia Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro). Emergeva una forte contrarietà soprattutto nel caso di Albania (54% contrari, 31% favorevoli) e Turchia (52% contrari, 33% favorevoli). Risultava più contenuta, ma comunque significativa la contrarietà all'ingresso di Bosnia Erzegovina (46% contrari, 37% favorevoli), Macedonia (46% contrari, 37% favorevoli) e Serbia e Montenegro (47% contrari, 36% favorevoli). Per quanto riguarda l'Ucraina, paese che vorrebbe entrare nell'Ue, ma a cui al momento non è stata offerta la prospettiva dell'adesione, gli italiani risultavano divisi in maniera sostanzialmente equa tra favorevoli (42%) e contrari (43%).

La contrarietà degli italiani all'ingresso di questi paesi è tanto più significativa se confrontata con il dato medio registrato nell'Ue. L'ingresso della Turchia e dei paesi balcanici nell'Ue raccoglieva infatti in Italia un consenso inferiore rispetto alla media registrata nell'Ue. In particolare, lo scarto di favorevoli tra la media Ue e l'Italia è di 6% nel caso della Macedonia, di 5% nel caso di Albania e di Bosnia Erzegovina, di 4% nel caso di Serbia e Montenegro, di 3% nel caso di Croazia, Turchia e Ucraina.

L'ultimo sondaggio dell'Eurobarometro, condotto nell'ottobre-novembre 2005⁹, fa registrare un calo sensibile del sostegno popolare all'allargamento rispetto alla primavera del 2005. I favorevoli passano dal 61 al 53%, la stessa percentuale dell'autunno 2004. Dopo il compimento del grande processo di allargamento del primo maggio 2004, il consenso degli italiani nei confronti dell'allargamento attraversa fasi cicliche di diminuzione e aumento. Tuttavia, anche nelle fasi di diminuzione del sostegno popolare, i favorevoli rimangono nettamente maggioritari rispetto ai contrari. Anche nell'autunno 2005, infatti, la percentuale di coloro che si dichiarano a favore dell'allargamento è molto più alta di coloro che si dichiarano contrari (53 contro 32%). Inoltre, viene confermato il tradizionale maggior consenso dell'allargamento in Italia rispetto ad altri paesi (a livello Ue i contrari sono molto più numerosi dei favorevoli: 39 contro 32%).

Inoltre, l'ultimo sondaggio dell'Eurobarometro conferma quanto già emerso dal sondaggio precedente, condotto nella primavera del 2005: se da un lato gli italiani restano genericamente favorevoli all'allargamento, dall'altro tendono ad essere contrari quando vengono specificamente menzionati alcuni paesi candidati, come Bulgaria, Romania, Turchia e paesi dei Balcani occidentali.

Come evidenziato dalla tabella seguente, gli italiani hanno espresso un'opinione nettamente negativa rispetto all'ingresso nell'Ue non solo dei paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro), della Turchia, ma anche di Bulgaria, Romania, riconfermando i dati della primavera 2005.

Inoltre, come già emerso dalle rilevazioni dell'Eurobarometro della primavera 2005, questi paesi raccolgono in Italia una media di favorevoli inferiore al campione europeo. In particolare, lo scarto di favorevoli tra l'Italia e la media Ue è il seguente: Macedonia (-6%), Albania e Bosnia-Erzegovina (-5%), Serbia e Montenegro (-4%), Ucraina, Croazia e Turchia (-3%).

Gli italiani restano invece a favore dell'ingresso di paesi – come ad esempio la Svizzera – che non si ritiene possano porre problemi quanto alla loro integrazione nell'Ue, poiché le loro condizioni economiche e sociali sono simili, se non migliori di quelle della media Ue. I dati dell'autunno 2005 relativi all'opinione degli italiani sull'ingresso di questi paesi nell'Ue ricalcano grosso modo quelli registrati nella primavera del 2005. Le percentuali di italiani favorevoli ad un possibile allargamento a questi paesi sono molto alte: 72% nel caso della Svizzera, 67% nel caso della Norvegia, 62% nel caso dell'Islanda.

⁹ Eurobarometro 64, Opinione pubblica nell'Unione europea, rapporto nazionale Italia, autunno 2005.

Tav. 2 Percentuale di risposte alla domanda: “Nei confronti dell’adesione all’Ue dei seguenti paesi lei è...”

Paese	Favorevole	Contrario
Albania	28	61
Bosnia Erzegovina	31	53
Bulgaria	37	48
Croazia	43	43
Islanda	62	26
Macedonia	28	54
Norvegia	67	22
Romania	36	51
Serbia e Montenegro	27	56
Svizzera	72	18
Turchia	31	58

Fonte: adattamento IAI di dati Eurobarometro 64, Rapporto nazionale Italia, autunno 2005

3. L'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti della Turchia

Dall'analisi dei sondaggi relativi all'opinione degli italiani sull'allargamento alla Turchia sembra emergere un tendenziale, anche se non univoco cambiamento di tendenza nel 2005. Se prima di tale anno si rilevava un atteggiamento di sostanziale favore nei confronti dell'ingresso della Turchia, in seguito si nota il prevalere di opinioni contrarie. Ad esempio, il sondaggio realizzato da Ispo per il Corriere della Sera il 20-21 dicembre 2004 – all'indomani della decisione del Consiglio dell'Ue di stabilire una data per l'inizio dei negoziati con la Turchia – metteva in evidenza una maggioranza di favorevoli all'ingresso di Ankara nell'Ue (52%), mentre i contrari erano il 35%¹⁰. Dati analoghi emergevano dal sondaggio “Les Européens et la Turquie” condotto nello stesso periodo dall'Ifop per il quotidiano francese Le Figaro: gli italiani favorevoli all'allargamento alla Turchia erano il 49%, quelli contrari il 24%, gli indecisi il 27%. Il sondaggio è stato condotto nei cinque maggiori paesi dell'Ue, cioè Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna e permette quindi degli interessanti confronti. L'Italia risultava il paese più favorevole all'ingresso della Turchia nell'Ue, dopo la Spagna (65% di favorevoli e 18% di contrari) e prima della Gran Bretagna (41% favorevoli e 30% contrari). Risultavano peraltro fortemente contrarie all'ingresso della Turchia le popolazioni dei paesi che avevano in passato fornito un impulso essenziale al processo di integrazione europea: la Germania (33% favorevoli e 55% contrari) e la Francia (32% favorevoli e 67% contrari).

Il principale motivo che stava alla base dei “no” italiani erano le eccessive differenze culturali e religiose (44%), la mancanza di un sistematico rispetto dei diritti umani (32%), il timore di una massiccia immigrazione (20%). Mentre le prime due ragioni erano condivise anche dalle popolazioni degli altri paesi – ad esempio, la preoccupazione per il mancato rispetto dei diritti umani era il primo motivo alla base della contrarietà all'adesione della Turchia da parte

¹⁰ Sondaggio Ispo realizzato per il Corriere della Sera, data di rilevazione: 20-21 dicembre 2004. La documentazione completa è disponibile sul sito Internet www.agcom.it

di francesi, spagnoli e tedeschi – il timore per l'afflusso di immigrati turchi nell'Ue risultava essere diffuso in modo particolare fra gli italiani. Viceversa, in Francia, Germania e Spagna una delle principali ragioni dietro al rifiuto della Turchia nell'Ue era l'arretratezza delle condizioni femminili.

Come rilevato sopra, i sondaggi effettuati nel 2005 indicano che la maggioranza degli italiani è contraria all'ingresso della Turchia, in linea con l'atteggiamento prevalente nella maggioranza degli altri paesi dell'Ue. Secondo il sondaggio Eurobarometro della primavera del 2005, gli italiani favorevoli all'allargamento alla Turchia erano il 33%, rispetto al 52% dei contrari. Il dato trova conferma nei risultati emersi dall'ultima rilevazione dell'Eurobarometro, effettuata nell'autunno 2005: i favorevoli sono il 31%, i contrari il 58% (cfr. *supra*). Tuttavia, la contrarietà all'ingresso della Turchia nell'Ue non risulta confermata in tutti i sondaggi condotti nel corso del 2005.

Ad esempio, secondo il sondaggio "Transatlantic Trends" 2005, realizzato dal German Marshall Fund of the United States e dalla Compagnia di San Paolo, il 31% degli italiani considera l'ingresso della Turchia nell'Ue un bene, il 21% un male ed il 43% né un bene né un male. In questo caso, la maggioranza degli intervistati risulta incerta rispetto all'allargamento della Turchia. Dal raffronto con i dati dell'Eurobarometro, si potrebbe concludere che buona parte degli intervistati siano tiepidi rispetto all'allargamento della Turchia: tale sentimento viene espresso come contrarietà là dove le alternative sono solamente "favorevole" e "contrario"; viene invece espresso con un "né bene né male" là dove esiste la possibilità di rispondere in questo modo al quesito. Quel che è certo, comunque, è che gli italiani risultano perlomeno freddi rispetto alla prospettiva dell'ingresso della Turchia nell'Ue.

Dal sondaggio "Transatlantic Trends" 2005 emerge anche che il dato italiano non si discosta sostanzialmente da quello medio registrato nei seguenti otto stati membri dell'Ue: Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Polonia, Portogallo, Spagna e Slovacchia: il 22% della popolazione di questi paesi ritiene che l'allargamento alla Turchia sia un bene, il 29% un male ed il 42% né un bene né un male.

Quanto alle ragioni che stanno alla base della freddezza degli italiani rispetto all'ingresso di Ankara nell'Ue, dall'ultimo sondaggio di Eurobarometro, condotto nell'autunno 2005, risulta che il 56% degli italiani, ed il 55% del campione Ue, ritiene che le differenze culturali esistenti tra Turchia ed Unione europea siano troppo significative per consentire l'adesione di Ankara. In particolare, il 25% del campione italiano è assolutamente d'accordo con quest'affermazione, mentre il 31% è abbastanza d'accordo. Solamente il 9% è assolutamente in disaccordo, ed il 22% si dice abbastanza in disaccordo, mentre il 13% non risponde. Inoltre, la maggioranza degli italiani ritiene che la Turchia appartenga in parte all'Ue per la sua geografia (53%), ma non per la storia (44%).

Gli italiani si dimostrano scettici anche in relazione a quelli che vengono comunque indicati come i maggiori benefici dell'ingresso della Turchia nell'Ue, come ad esempio, la maggiore comprensione tra valori europei e valori musulmani, la maggiore sicurezza nella regione ed il ringiovanimento della popolazione europea. Ritengono invece che un effetto certo dell'adesione della Turchia sia l'aumento dei flussi migratori verso l'Ue (v. tabella seguente), un fattore che tende ad essere sempre associato – in maniera spesso sovrastimata – all'ingresso di nuovi paesi nell'Ue.

Tav. 3 Percentuale di risposte alla domanda “L’eventuale adesione della Turchia comporterebbe:”

D'accordo	In disaccordo		Non so
Ringiovanimento della popolazione europea	26	57	18
Maggiore comprensione tra i valori europei e quelli musulmani	35	51	14
Più sicurezza nella regione	38	46	16
Aumento dei flussi migratori verso l'Ue	53	31	15

Fonte: Eurobarometro 64, Rapporto nazionale Italia, autunno 2005.

Gli italiani sono preoccupati in uguale misura della situazione economica e delle violazioni dei diritti umani in Turchia: il 74% è d'accordo con l'affermazione che per poter aderire all'Ue tra dieci anni la Turchia deve migliorare la situazione del rispetto dei diritti umani, mentre il 73% è d'accordo con l'affermazione che per poter aderire all'Ue tra dieci anni la Turchia deve migliorare il proprio livello economico.

In generale, i dati raccolti dall'Eurobarometro nell'autunno 2005 evidenziano un aumento non trascurabile della percentuale di contrari all'ingresso della Turchia nella Ue rispetto ai dati dell'Eurobarometro della primavera 2005. Gli italiani contrari all'allargamento alla Turchia sono passati dal 52 al 58%. Parimenti, si evidenzia anche un aumento nello scetticismo degli italiani rispetto ad alcuni presunti aspetti positivi dell'integrazione della Turchia nell'Ue, come ad esempio la maggiore sicurezza per l'Ue e la maggiore comprensione reciproca tra valori musulmani e valori europei. Come si può vedere dal confronto tra la tav. 3 e la tav. 4 riportata qui sotto, ad. esempio, gli italiani che ritenevano che l'ingresso della Turchia nell'Ue avrebbe portato maggiore sicurezza sono passati dal 44% della primavera 2005 al 38% nell'autunno dello stesso anno. Parimenti, gli italiani che ritenevano che l'ingresso della Turchia nell'Ue avrebbe portato ad una maggiore comprensione reciproca tra valori europei e valori musulmani sono passati, negli stessi periodi considerati, dal 40 al 35%.

Tav. 4 Percentuale di risposte alla domanda “L’eventuale adesione della Turchia comporterebbe:”

D'accordo	In disaccordo		Non so
Più sicurezza nell'Ue	44	37	19
Più comprensione reciproca tra valori europei e musulmani	40	35	15
Ringiovanimento della popolazione europea	28	52	20

Fonte: Eurobarometro 64, Rapporto nazionale Italia, primavera 2005.

Tra i motivi della contrarietà degli italiani all'ingresso della Turchia nell'Ue vi è anche una certa (irrazionale) diffidenza verso i turchi. Secondo il sondaggio "Immigrazione e cittadinanza in Europa", condotto dalla Fondazione Nord Est nel novembre 2005¹¹, i turchi si classificano al penultimo posto, davanti solo agli arabi, tra gli stranieri nei quali gli italiani nutrono fiducia. Gli italiani che dichiarano di avere molta o abbastanza fiducia negli stranieri provenienti dalla Turchia sono solamente il 36,4%, meno di quelli che dicono di avere fiducia negli stranieri provenienti dai paesi in via di sviluppo (56%), dai paesi dell'ex Unione Sovietica (47,5%), dalla Cina (44%), e dai Balcani (37%).

4. Il dibattito sulla stampa

L'ultima parte di questo capitolo esamina come la stampa italiana ha trattato il tema dell'allargamento alla Turchia, segnata in corrispondenza dei seguenti eventi significativi: la pubblicazione della relazione della Commissione europea dell'ottobre 2004, che suggeriva di stabilire una data per l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia; la decisione del Consiglio europeo del dicembre 2004 di avviare condizionatamente i negoziati il 3 ottobre 2005; l'avvio effettivo dei negoziati di adesione il 3 ottobre 2005. Per l'effettuazione di questo studio sono stati presi in considerazione i quotidiani più diffusi a livello nazionale, ed una serie di quotidiani di tendenza e quotidiani di partito, equamente divisi tra i due schieramenti di centro-destra e di centro-sinistra.

Dall'analisi emergono le seguenti tendenze:

- il tema dell'allargamento alla Turchia ha suscitato un dibattito ampio ed appassionato, che ha assunto spesso toni emotivi, che sono andati a scapito dell'informazione e del ragionamento;

- in seguito alla bocciatura del referendum sul Trattato Costituzionale in Francia ed Olanda nel maggio-giugno 2005, la questione dell'allargamento alla Turchia è stata collegata in maniera più sistematica al dibattito sul futuro dell'Europa.

Nell'anno intercorso tra l'ottobre del 2004 e l'ottobre del 2005 i quotidiani hanno dato ampio spazio al tema dell'allargamento alla Turchia, mettendone in luce l'importanza per l'assetto dell'Unione europea, per gli equilibri internazionali e per i rapporti tra Cristianesimo ed Islam. Gli articoli hanno sottolineato l'importanza del processo di adesione della Turchia, la sue peculiarità e le maggiori difficoltà che presenta rispetto ai precedenti processi di allargamento. L'avvio dei negoziati il 3 ottobre 2005 – è stato sottolineato – si è svolto in un "clima ben diverso dall'allargamento Ue ai paesi ex comunisti. Nelle trattative di allora, pur tra difficoltà e timori, era palese la consapevolezza di cosa significasse la riunificazione dell'Europa. Nel debutto negoziale di ieri, invece, i diplomatici hanno dovuto superare paure assai più radicate e sospetti reciproci"¹².

In occasione delle tre date sopra menzionate, la stampa ha in alcuni casi cercato di spiegare che cosa significhi per l'Ue accogliere un paese come la Turchia e viceversa, che cosa significhi per la Turchia entrare a far parte dell'Unione europea. Alcuni articoli hanno fornito cifre e dati relativi alla Turchia ed ai suoi rapporti con l'Unione europea, anche se non tutti corretti.

¹¹ Quinto rapporto "Immigrazione e cittadinanza in Europa. Orientamenti e atteggiamenti dei cittadini europei", a cura di Ilvo Diamanti e Fabio Bordignon, Quaderni Fne, Collana Osservatori, n. 21 – novembre 2005.

¹² Franco Venturini, *Guerra delle virgole in Lussemburgo*, "Corriere della Sera", 4 ottobre 2005.

Alcuni quotidiani hanno proposto delle interviste con i leader politici¹³ o gli intellettuali più rappresentativi della Turchia¹⁴, altri hanno descritto delle realtà turche di grande interesse, per lo più sconosciute alla maggior parte dei lettori, come il liceo italiano di Istanbul¹⁵. Inoltre, in occasione dell'apertura dei negoziati con Ankara, un quotidiano ha riproposto le analisi di due ricercatori, che collaborano con il Centre for European Reform di Londra, di ispirazione blairiana, i quali si soffermano, rispettivamente, sui possibili benefici e svantaggi dell'adesione turca, e sulla positiva svolta che quest'ultima potrebbe dare a tutta una serie di spinose questioni di politica estera¹⁶.

In generale, la maggior parte della stampa ha salutato con favore la decisione del Consiglio di avviare i negoziati di adesione con Ankara, mettendone in luce soprattutto gli aspetti positivi. In particolare, l'accento è stato posto sul fatto che l'adesione turca all'Ue dimostrerebbe la conciliabilità tra Islam e democrazia, ed indebolirebbe le spinte fondamentaliste¹⁷, presenti anche in Turchia. Spesso, però, gli articoli hanno scelto un tono emotivo e passionale che non aiuta il lettore a venire a capo della complessità della questione in gioco. Ad esempio, con riferimento al fatto che la Turchia dovrà verosimilmente attendere una decina d'anni prima di entrare nell'Ue, un editorialista ha commentato: "La trattativa ed umiliano come uno Stato appetato, quasi uno Stato untore, che prima di entrare risanato negli spazi immacolati dell'Unione europea dovrà forse soggiornare in lazzaretto fino al 2015"¹⁸

La maggior parte dei quotidiani, che pure risultano a favore dell'allargamento alla Turchia, non ha comunque mancato di accennare che l'adesione turca presenta luci ed ombre, e che al momento attuale la Turchia non è nella condizione di entrare nell'Unione europea, per cui un lungo periodo di attesa è necessario¹⁹. Solo una minoranza di quotidiani ha comunque enfatizzato il problema delle violazioni dei diritti umani, in particolare nelle prigioni²⁰ e dei diritti delle minoranze in Turchia²¹. Inoltre, è stata anche contestata l'argomentazione secondo la quale l'eventuale ingresso della Turchia servirebbe anche a dimostrare che l'Europa non è un "club cristiano", anche perché "bisogna tenere presente che l'Islam non è un blocco unico: per gli arabi i turchi sono dei dominatori. L'Europa con la Turchia non sarà un club cristiano, ma rischia di diventare, per gli arabi, un club di colonizzatori"²².

La tematica della possibile perdita d'identità cultural-religiosa a cui l'Europa andrebbe incontro con l'adesione turca è stata il *leitmotiv* di un solo quotidiano che, conducendo una battaglia con toni che già nei titoli facevano appello più alle emozioni che al ragionamento²³, ha

¹³ "Erdogan: Basta con gli esami ora l'Europa mantenga i patti", *"La Repubblica"*, 29 ottobre 2004.

¹⁴ Cfr. le due interviste de "La Stampa" allo scrittore Orhan Pamuk: *È oltre Istanbul il cuore profondo del paese*, 6 ottobre 2004 e *Turchia e Europa, due anime per un vero dialogo*, 20 dicembre 2004.

¹⁵ Beppe Severgnini, *E il liceo italiano di Istanbul insegna a essere occidentali*, "Corriere della Sera", 7 ottobre 2004.

¹⁶ Steven Everts, *Ecco cosa può dare Ankara alla diplomazia europea* e Heather Grabbe, *Cinque buoni (e cattivi) motivi per dare vita ai negoziati*, "Il Riformista", 4 ottobre 2005.

¹⁷ Franco Venturini, *Tormenti e alchimie*, "Corriere della Sera", 18 dicembre 2004.

¹⁸ Enzo Bettiza, *Candidata di terza classe*, "La Stampa", 7 ottobre 2004.

¹⁹ Enrico Singer, *La cura ricostituente dell'Ue per digerire il gigante turco*, "La Stampa", 6 ottobre 2004.

²⁰ *Ankara, tanta voglia d'Unione*, "Il Manifesto", 6 ottobre 2004.

²¹ *Armenia, un atroce olocausto che la Turchia non ammetterà*, "La Padania", 30 ottobre 2004.

²² *Con occhi europei*, "Il Manifesto", 18 dicembre 2004.

²³ Cfr., ad esempio, i seguenti articoli apparsi su "La Padania": *Chi vuole la Turchia in Ue vuole la fine dell'Europa*, 14 ottobre 2004; *Turchia: scende in piazza il popolo che, con coraggio, dice no*, 19 e 20 dicembre 2004; *Speroni: calpestate la volontà popolare*, 7 ottobre 2004.

contribuito ad un'eccessiva semplificazione dell'intera tematica, strumentalizzando la complessa questione dell'identità religiosa dell'Europa e rifacendosi per questo alla storia delle lotte tra stati europei e impero ottomano nel sedicesimo secolo²⁴.

Toni più pacati hanno invece reso un migliore servizio all'informazione. In particolare, soprattutto dopo la doppia bocciatura del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi ed olandesi, alcuni articoli hanno giustamente ricordato che l'adesione turca può costituire un problema poiché l'Unione oggi non è attrezzata politicamente ed istituzionalmente a tale passo. Per questo, alcuni commentatori, favorevoli all'ingresso della Turchia nell'Ue, hanno espresso la necessità che, prima di compiere un tale passo, l'Unione affronti le dovute riforme istituzionali e faccia adeguate scelte politiche e strategiche²⁵.

5. Conclusioni

Dall'analisi dei sondaggi si evince che l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'allargamento è più favorevole di quello che si registra mediamente negli altri paesi dell'Unione europea, sebbene si sia verificata nell'ultimo periodo una significativa tendenza alla diminuzione del consenso nei confronti di ulteriori allargamenti. Inoltre, se da un lato gli italiani rimangono genericamente favorevoli all'allargamento, dall'altra emerge una maggioranza di contrari all'ingresso nell'Ue dei paesi balcanici e della Turchia.

Benché non tutti i sondaggi presi in esame abbiano fornito risultati univoci, si nota che tra il 2004 ed il 2005 gli italiani, inizialmente favorevoli all'allargamento della Turchia, hanno mutato opinione. La contrarietà dell'opinione pubblica italiana all'ingresso di Ankara nell'Ue è comunque in linea con quanto si registra nei principali paesi europei. Gli italiani non sembrano in generale convinti degli eventuali effetti positivi che sono stati associati all'ingresso della Turchia nell'Unione europea, come una maggiore comprensione tra europei e musulmani, una maggiore sicurezza per l'Europa e un ringiovanimento della popolazione europea. Tra i motivi che spiegano la contrarietà degli italiani vi sono, in particolare, il timore di massicci flussi migratori in provenienza dalla Turchia e le differenze culturali e religiose.

Il tema dell'allargamento alla Turchia ha trovato largo spazio sulla stampa italiana, in corrispondenza delle principali tappe del negoziato con l'Ue. Molti articoli, la maggior parte dei quali di tono favorevole all'ingresso della Turchia nell'Ue, hanno cercato di spiegare le varie implicazioni dell'adesione turca. Altri hanno invece messo in luce anche le ombre di questo processo, soffermandosi in particolare sulle violazioni dei diritti umani.

L'interesse e la passione che il tema dell'allargamento alla Turchia ha suscitato si è talvolta tradotto in articoli che facevano appello alle emozioni ed ai timori dell'opinione pubblica piuttosto che a un giudizio ragionato. La possibile perdita delle radici culturali e religiose dell'Europa è stato il leit motiv di questo genere di commenti. In generale, si è assistito a un'ideologizzazione del dibattito che ha teso ad oscurare le questioni concrete affrontate nel negoziato. Tuttavia, altri articoli, apparsi soprattutto dopo la crisi politica e costituzionale che ha investito l'Unione europea nell'estate del 2005, hanno messo chiaramente in luce come non sia solo la Turchia che deve riformarsi per entrare nell'Unione europea, ma come anche quest'ultima sia

²⁴ Cfr. i seguenti articoli apparsi su "La Padania" il 7 ottobre 2004: *L'unità dei cristiani contro il comune pericolo e Continua l'attacco alla nostra civiltà*.

²⁵ Cfr. ad esempio Franco Venturini, *Guerra delle virgole in Lussemburgo*, cit. e Barbara Spinelli, *Turchia, un traguardo per l'Europa*, "La Stampa", 17 ottobre 2004.

chiamata ad effettuare le necessarie riforme politiche ed istituzionali che le consentano di accogliere un paese così vasto e complesso come la Turchia. In questo modo, hanno sottolineato alcuni commentatori, l'allargamento alla Turchia obbliga l'Unione europea ad un seria riflessione sulla sua identità ed sulle sue reali ambizioni politiche e strategiche. In definitiva sia gli interventi favorevoli che quelli contrari alla prospettiva di un'adesione turca hanno posto sempre più la questione di una chiarificazione, se non di un ripensamento, di alcune questioni fondamentali riguardanti il futuro dell'Unione che investono non solo e non tanto la definizione dei suoi confini, ma i suoi valori, la sua identità e le sue prospettive strategiche.

Considerazioni e suggerimenti conclusivi

di *Ettore Greco*

Indubbiamente gli italiani guardano oggi all'Unione europea con maggior spirito critico e con un maggior disincanto rispetto al passato. È quanto emerge chiaramente anche da questo studio.

Non si tratta di un fenomeno di per sé negativo. Per troppo tempo è prevalsa in Italia un'adesione al progetto europeo quasi scontata, persino un po' fideistica, a cui non corrispondeva una conoscenza adeguata della realtà comunitaria. Dietro a un unanimità di facciata si sono poi spesso nascosti comportamenti pratici non in linea con gli impegni assunti a livello europeo, tattiche dilatorie, quando non vere e proprie chiusure nazionalistiche, che raramente sono diventate oggetto di dibattito pubblico.

Che oggi ci siano posizioni più variegata e che vengano alla luce più apertamente può per certi versi stimolare l'attenzione dell'opinione pubblica per le questioni europee e contribuire ad elevarne il livello di informazione.

Naturalmente occorre evitare che si diffondano immagini caricaturali e di comodo delle istituzioni europee: rischio che indubbiamente si è fatto più acuto negli ultimi anni.

Particolarmente preoccupante è poi il ricorso sempre più frequente anche in Italia alla pratica dello scaricabarile, con la quale si tende a fare dell'Unione europea, con un riflesso quasi automatico, il capro espiatorio degli insuccessi del governo nazionale e qualche volta dei mali nazionali *tout court*.

In questo contesto è chiaro che servono a poco – sempre di meno – gli appelli retorici all'ideale europeo astrattamente inteso. Inoltre, è certamente fondamentale ricordare il ruolo svolto storicamente dall'Unione europea per la pacificazione del Continente, per il suo progresso civile ed economico e, più di recente, per la sua riunificazione, ma i cittadini inevitabilmente guardano di più all'oggi e al domani.

La vera sfida è duplice: da un lato riuscire a chiarire l'importanza dell'azione dell'Unione per il miglioramento della vita quotidiana dei cittadini; dall'altro ridare fiducia all'integrazione europea come progetto per il futuro che abbia obiettivi e contorni sufficientemente definiti.

Anche la Commissione europea tende talora a sottovalutare questo secondo aspetto. Ben difficilmente però si riuscirà a superare l'attuale crisi di consenso che si manifesta anche in Italia, benché in forme molto meno accentuate che altrove, se non si riuscirà a dare una risposta credibile ai grandi interrogativi che i cittadini si pongono sul futuro dell'Unione e che riguardano questioni come la sua identità politico-culturale, il suo assetto costituzionale, la legittimità democratica delle istituzioni, i confini e i rapporti con le altre potenze mondiali.

Una risposta solo pragmatica alle attuali difficoltà, che si concentri esclusivamente sulle politiche concrete, non può che risultare di corto respiro. Il disorientamento dei cittadini sembra infatti nascere non tanto e non solo dall'inefficacia o dall'incoerenza delle singole politiche dell'Unione quanto dall'apparente mancanza di una direzione di marcia, una percezione che si è indubbiamente accentuata dopo l'interruzione del processo di riforma costituzionale.

In Italia permangono peraltro delle condizioni favorevoli a un dibattito ampio e costruttivo sul futuro dell'Unione.

Come evidenziano i sondaggi analizzati in questo studio, non solo la partecipazione del paese all'Unione riscuote un vastissimo consenso, ma il livello di simpatia per l'Ue è rimasto molto alto. Si tratta quindi letteralmente di una crisi di fiducia che non si è – o non si è ancora – trasformata in un atteggiamento ostile.

Il secondo elemento favorevole, evidenziato in particolare in uno dei capitoli che compongono questo studio, è costituito dalla significativa convergenza che ha continuato concretamente a manifestarsi tra le maggiori forze politiche nel sostegno a gran parte dei progetti di integrazione, inclusi quelli che investono, o richiedono, misure incisive di riforma delle istituzioni. È questo un capitale politico che non deve essere disperso e su cui la Commissione, in quanto istituzione bipartisan per vocazione, può far leva nelle sue attività di promozione del dibattito sui temi europei.

Più in dettaglio, le indicazioni che emergono dallo studio si possono così sinteticamente riassumere.

1) Permane una forte carenza di informazione sull'attività dell'Ue. Come mostrano i sondaggi, i cittadini sono i primi a lamentarsene. Una gran parte degli italiani non sa cosa l'Unione faccia in settori che risultano essere al centro delle loro preoccupazioni, come l'economia, l'immigrazione e l'ambiente. È anche significativo che il livello di approvazione per l'operato dell'Unione sia nettamente più alto fra coloro che risultano meglio informati. È una conferma che la scarsa conoscenza delle attività dell'Unione gioca decisamente a suo sfavore. Serve quindi un impegno – anche finanziario – maggiore per rendere più tempestiva ed efficace l'informazione sulle azioni e i progetti europei. Particolarmente utile a questo scopo potrebbe risultare la realizzazione di un programma più sistematico di visite dei commissari in Italia, su cui risulta esservi una certa attenzione da parte dei media, nonché un ulteriore rafforzamento del ruolo della rappresentanza dell'Unione nell'attuazione della politica di comunicazione. Un ulteriore decentramento di tale politica, se ben concepito, non può che accrescerne l'efficacia, perché consente, fra l'altro, di tenere conto delle specificità nazionali.

2) Si nota in Italia, forse più che altrove, un'attenzione prevalentemente episodica dei mass media ai temi europei. Ci si occupa dell'Europa solo a singhiozzo, quando sorgono contrasti con il governo nazionale o in occasione di eventi di particolare rilievo. Ma capita che, per esempio, anche a incontri importanti dei ministri degli Esteri si dia poco spazio. Pochi organi di informazione si preoccupano di fornire un'informazione sistematica sulle attività dell'Unione europea con il risultato che, quando vengono prese decisioni che suscitano reazioni nel mondo politico e trovano quindi anche eco sui mass media, i cittadini fanno fatica a capirne le motivazioni o a farsi un'idea del processo decisionale da cui scaturiscono. Serve pertanto un'attività politica di promozione e sostegno di nuovi programmi dei mass media che siano in grado di fornire un'informazione più continuativa e regolare sui temi europei, avvalendosi della collaborazione di esperti e sviluppando nel contempo un dialogo attivo con i cittadini.

3) In Italia è particolarmente carente il dibattito parlamentare sui temi europei. Lo si è visto in occasione della ratifica parlamentare del trattato costituzionale: i partiti politici e i gruppi parlamentari vi hanno dedicato un impegno a dir poco modesto e scarsissima è stata, di riflesso, anche l'eco sui mass media. Sembra pertanto necessario, nel caso del Parlamento italiano, uno stimolo esterno che la Commissione europea potrebbe utilmente fornire. La partecipazione di parlamentari nazionali a forum europei può avere un impatto significativo così come i momenti di interazione tra i parlamenti nazionali e quelli europei. Ma ancora più utile risulterebbe l'organizzazione periodica di incontri o sessioni del parlamento o delle commissio-

ni dedicate ai temi europei, a cui partecipassero membri della Commissione o funzionari della stessa Commissione o del Consiglio. Un'interazione più frequente e ravvicinata con il parlamento nazionale dovrebbe costituire una delle chiavi della politica di comunicazione della Commissione nei confronti dell'Italia.

4. Il dibattito italiano sul futuro dell'Europa tende oggi, più che in passato, a riguardare anche questioni d'identità culturale, religiosa e persino etnica. Si rischia così una crescente polarizzazione del dibattito stesso su opposte posizioni politico-ideologiche, che è quanto di più rischioso per la formazione di un consenso ampio e possibilmente bipartisan attorno alle scelte europee. Ne è stato un esempio in Italia, come altrove, la prolungata disputa sulle radici cristiane dell'Europa, nella quale sono prevalsi toni ideologici che hanno oscurato altri elementi fondamentali dell'identità europea, per certi versi non meno significativi e più universalmente accettati. Questa diffusa richiesta di un profilo identitario più netto dell'Unione non è eludibile, ma lo sforzo dell'Unione dovrebbe essere di riportare l'attenzione sui principi generali della costruzione europea, che hanno di per sé una forte valenza culturale, e sui valori a cui concretamente si ispira l'azione dell'Ue sia nelle sue politiche interne che in quelle esterne. Questo compito spetta ovviamente anche alla Commissione che non può limitarsi a presentare i vantaggi, già misurabili o auspicati, delle politiche in atto, ma deve costantemente preoccuparsi di illustrarne i principi ispiratori.

5) Alcune indicazioni importanti vengono dai sondaggi d'opinione sull'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti del processo di allargamento. Essi evidenziano come sia necessario diffondere la conoscenza almeno dei passaggi più importanti attraverso cui si sviluppa il processo di adesione di un paese all'Unione. L'allargamento tende infatti ad apparire come un processo quasi automatico, oltre che imprecisato nei suoi sviluppi a più lungo termine, e ciò suscita timori e reazioni negative. La Commissione dovrebbe dedicare uno sforzo particolare a illustrare i principi e i criteri generali che informano le politiche di allargamento, nonché le procedure fondamentali a cui esse si attengono. L'enfasi va posta, in particolare, sui meccanismi della condizionalità e sulla loro applicazione concreta nei casi più recenti.

6) Anche in Italia il dibattito sull'allargamento si è sempre più focalizzato sul caso della Turchia. Il modo in cui l'Unione gestisce i suoi rapporti con questo paese è diventato agli occhi di una parte consistente dell'opinione pubblica una delle cartine di tornasole per valutare la coerenza e l'efficacia non solo della politica di allargamento, ma, più in generale, dell'azione dell'Ue nei confronti dei paesi terzi. È auspicabile pertanto che la Commissione sviluppi un programma organico di dibattiti e confronti sul tema dell'adesione della Turchia che miri a chiarire il quadro di regole e principi in cui si sta sviluppando il suo processo di adesione, nonché i problemi specifici che si stanno affrontando nei negoziati.

7) I sondaggi mostrano come vi sia un fortissimo interesse in Italia per quanto l'Ue fa o potrebbe fare in tema di immigrazione. C'è una diffusa attesa, alimentata in parte anche dal mondo politico, di un ruolo crescente dell'Unione in questo settore. Una strategia di rafforzamento del consenso in Italia attorno al progetto europeo dovrebbe contemplare una serie di iniziative ad hoc su questo tema che valgano a spiegare i limiti attuali, ma anche e soprattutto le prospettive di sviluppo della politica comune per l'immigrazione.

8) Notevole in Italia è anche l'aspettativa di un più incisivo ruolo politico dell'Ue sullo scenario mondiale. I sondaggi mostrano come il sostegno per i progetti di rafforzamento della politica estera comune sia in Italia particolarmente ampio. Al tempo stesso manca un'informazione su quello che l'Unione sta facendo o progetta di fare al di là dei suoi confini. Colmare questo gap informativo dovrebbe essere uno degli obiettivi prioritari della politica di comunicazione che la Commissione sta mettendo a punto. Pur tra molte difficoltà e contraddizioni,

l'Unione è riuscita a dare un profilo abbastanza netto alle sue politiche esterne, per esempio in materia di sostegno e promozione dei regimi di cooperazione multilaterale, e ciò andrebbe opportunamente evidenziato.

9) Un aspetto particolarmente delicato, che suscita un acceso dibattito anche in Italia è il rapporto tra la politica estera europea e quella transatlantica. La rottura sull'Iraq, che è stata insieme transatlantica e intraeuropea, sembra aver avuto un forte impatto, certo non positivo, sull'opinione pubblica italiana. Quest'ultima guarda con apprensione a una contrapposizione Europa-Usa in materia di politica estera poiché è diffusa la convinzione che le sfide emergenti, in particolare quelle che riguardano la sicurezza, non possano essere affrontate con efficacia senza una collaborazione stretta con gli americani. Di qui la necessità che, fermi restando i motivi di dissenso che permangono con gli Usa, si dia adeguato risalto ai recenti tentativi di una più stretta collaborazione transatlantica su una serie di temi cruciali della politica internazionale, nonché ai risultati che si sono raggiunti nella costruzione di meccanismi di cooperazione interistituzionale, per esempio tra Ue e Nato.

10) Al di là dell'atteggiamento dell'opinione pubblica verso le singole politiche dell'Unione, un dato di fatto con cui non si può non fare i conti è la percezione, molto diffusa anche in Italia, che si stia attraversando un momento di profonda crisi. Appare particolarmente deleterio, in questo contesto, il prolungarsi, in una forma magmatica e sostanzialmente improduttiva, della "fase di riflessione" sulla riforma costituzionale decisa a luglio dello scorso anno. I sondaggi mostrano come questa incertezza stia ulteriormente erodendo il consenso per l'Unione, anche se questo processo almeno in Italia non ha raggiunto livelli allarmanti. Compito della Commissione dovrebbe essere, fra l'altro, quello di sollecitare una maggiore strutturazione dei dibattiti nazionali attorno ad alcuni nodi problematici fondamentali per il futuro dell'Unione, fra cui non possono non figurare quelli che riguardano le riforme previste dal Trattato costituzionale. I sondaggi mostrano come in Italia non ci sia solo una domanda di miglioramento delle politiche concrete, ma anche di una maggiore integrazione politico-istituzionale. Una vera "piattaforma europea" quale quella che la Commissione vuole promuovere non può non avere un carattere programmatico, ancorché aperto alla critica e al dibattito pubblico. È avanzando proposte che si sollecita il dibattito e si crea il consenso e spetta anche alla Commissione, che ha tradizionalmente svolto un ruolo di punta nella promozione dell'integrazione europea, indicare le possibili linee d'azione per uscire dalla crisi attuale.



Istituto Affari internazionali

IAI QUADERNI

Index (1996-2006)

- *Nuove forme di procurement per la difesa*, di Sara Mezzio (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- *Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)

- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballesi, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofmaqn Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

Istituto Affari Internazionali

00186 Roma - Via Angelo Brunetti, 9

Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363

<http://www.iai.it> - e-mail: iai@iai.it

Per ordini: iai_library@iai.it