

# Idee d'Europa

lavoro, mobilità, sostenibilità,  
inclusione, democrazia

**Interventi  
e contributi  
di idee**





# Idee d'Europa

**lavoro, mobilità, sostenibilità,  
inclusione, democrazia**

## **Interventi e contributi di idee**

**a cura di  
Marco Greggi e Sophia Salmaso**

Contributi raccolti in occasione del dibattito “Idee d’Europa” realizzato il 14/06/2021 dal **Centro di Documentazione e Studi sull’Unione Europea** del **Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Ferrara**, con il contributo della Rappresentanza in Italia dell’Unione Europea, nell’ambito del progetto 2021 della Rete italiana dei CDE *“La Conferenza sul Futuro dell’Europa. Un nuovo slancio per la democrazia europea”*.

**Università di Ferrara**

Dipartimento di Giurisprudenza  
Centro di Documentazione e studi sull’Unione europea  
Corso Ercole I° d’Este 37 - 44121 Ferrara (FE)

**Impaginazione grafica e stampa**

Grafikamente srl  
Via E. Bertini, 96/I – 47122 Forlì (FC)

**Edizione:**

Grafikamente - Novembre 2021  
ISBN: 978-88-945603-2-9

# Idee d'Europa, idee d'Italia

**Paolo Borghi - Marco Greggi**

Ci sono tanti modi per costruire una nuova Europa, più forte, giusta e inclusiva, e tutti siamo chiamati a farlo. Il Centro di documentazione e studi sull'Unione europea (CDE) dell'Università di Ferrara, che da quasi 70 anni opera in questa direzione, ha voluto celebrare nel migliore dei modi la Conferenza sul futuro dell'Europa: muovendosi dal basso verso l'alto. Ha aperto così le sue porte, insieme a quelle dell'Ateneo estense di cui è espressione, alla cittadinanza, alla regione e alla comunità tutta, accademica e non.

In una giornata di lavori, studiosi, professionisti, lavoratori, donne e uomini hanno partecipato a un dibattito con idee originali, visioni ambiziose, progetti sostenibili. Sono itinerari da percorrere assieme, che coniugano i sogni degli studenti con le sfide di chi da anni lavora in Europa e concorre alla sua costruzione, giorno per giorno.

Ci è piaciuto raccogliere in queste pagine le suggestioni, le proposte, le voci, le speranze, i progetti (... a volte anche le critiche ragionate) che si sono ascoltate in quella giornata di lavoro: per ricordarne il senso e per perpetuare la memoria. Sono idee di studentesse e studenti, cittadini, lavoratori: ferraresi, italiani, europei.

Il dibattito sul futuro dell'Europa è stato poi arricchito dalla presenza delle tante associazioni di emiliano romagnoli che da anni si sono trasferiti in Europa e che oggi trovano nella Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo un presidio dei loro diritti e della loro voglia di essere ascoltati per partecipare - da fuori - a un paese migliore, il loro: l'Italia.

La nostra gratitudine va così a chi ha reso possibile l'evento, al dott. Carlo Corazza, Capo dell'Ufficio in Italia del Parlamento europeo, agli organi di Ateneo, alla comunità ferrarese, ai colleghi, alla Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo istituita presso la Regione Emilia Romagna, al suo Presidente Marco Fabbri e al dott. Gianfranco Coda per i puntuali interventi durante la discussione, e infine agli studenti tutti. In particolar modo ringraziamo la documentalista responsabile del Centro, dott.ssa Sophia Salmaso. Il suo costante, incessante, inesauribile impegno ha reso possibile tutto questo, e senza di lei nulla sarebbe stato fatto.

**Viva l'Europa!**

**Paolo Borghi**

*Professore dell'Università di Ferrara  
Direttore del CDE di Ferrara*

**Marco Greggi**

*Professore dell'Università di Ferrara  
Membro del Consiglio direttivo del CDE di Ferrara  
Membro della Consulta per gli Emiliano romagnoli all'estero*

# La Conferenza sul futuro dell'Europa e la Piattaforma digitale ad essa dedicata

Sophia Salmaso, CDE Università di Ferrara



6

L'idea di istituire una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata inizialmente suggerita da Emmanuel Macron, Presidente della Repubblica francese, nella sua lettera aperta ai cittadini dell'Unione *"Per un Rinascimento europeo"* del marzo 2019 (<https://gat.to/zuceb>). Pochi mesi dopo, la proposta di Macron viene ufficialmente delineata da Ursula von der Leyen nel documento che indica gli *Orientamenti politici della Commissione 2019-2024* (<https://gat.to/g4j86>), in cui viene chiarito che lo scopo della Conferenza sarà quello di promuovere il ruolo attivo dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Europa.

Le modalità organizzative della Conferenza vengono poi definite nella *Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa* (<https://gat.to/q0bry>), firmata il 10 marzo 2021 dal Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e dal Primo ministro del Portogallo, António Costa, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Il documento si apre con queste parole: "70 anni fa la dichiarazione Schuman gettava le fondamenta dell'Unione europea, avviando un progetto politico unico che ha portato pace e prosperità e migliorato la vita di tutti i cittadini europei. È ora giunto il momento di riflettere sulla nostra Unione, sulle sfide che ci troviamo ad affrontare e sul futuro che vogliamo costruire insieme allo scopo di rafforzare la solidarietà europea".

La Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata il 9 maggio 2021, nasce dunque dall'urgenza di creare un dibattito dal quale possano emergere le raccomandazioni che serviranno a definire le politiche future dell'UE in molti settori strategici, quali, ad esempio, il clima e l'ambiente, la salute e il lavoro. Per portare avanti questa profonda riflessione, le istituzioni europee hanno fortemente voluto uno spazio di discussione e di ascolto aperto ai cittadini europei di ogni età e provenienti da qualsiasi contesto sociale, nell'intento di dare voce anche a coloro che abitano negli angoli più remoti dell'Unione e che fanno parte della "maggioranza silenziosa".

La Piattaforma multilingue digitale è stata creata nel quadro della Conferenza proprio per offrire a tutti i cittadini uno strumento accessibile per condividere le proprie opinioni, commentare quelle degli altri, organizzare dibattiti sugli argomenti chiave per l'UE o prendere parte (in presenza o virtualmente) agli eventi

creati da altri. In pratica, è il cuore pulsante della Conferenza sul futuro dell'Europa, ed è la prima piattaforma di democrazia partecipativa attiva su tutto il territorio dell'Unione e disponibile nelle 24 lingue ufficiali. Per esplorare la piattaforma e scoprire come utilizzarla: <https://futureu.europa.eu/?locale=it>  
Tutte le idee inserite nella piattaforma saranno analizzate e monitorate. Le proposte migliori, che avranno raccolto più consensi, saranno poi discusse all'interno dei panel europei di cittadini e delle sessioni plenarie (il cui calendario è consultabile sulla piattaforma stessa) in modo da tradursi in raccomandazioni concrete per le future azioni dell'UE.

I panel europei di cittadini sono quattro e ciascuno è composto da 200 persone provenienti dai 27 Stati membri, rappresentative della diversità dell'UE per origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), genere, età, contesto socioeconomico e livello di istruzione, anche se i giovani tra i 16 e i 25 anni costituiscono un terzo di ciascun panel. Questo perché le istituzioni europee intendono prestare particolare attenzione alle proposte avanzate dai giovani, invitati a partecipare il più possibile al dibattito e ad esprimere le proprie idee, approfittando dell'opportunità di plasmare il proprio futuro. Una volta che i panel avranno esaminato i contributi raccolti, formuleranno una serie di raccomandazioni per la plenaria della Conferenza, invitando le tre istituzioni dell'Unione a darvi seguito. Per maggiori informazioni sui Panels: <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels>

Sulla piattaforma, che sarà attiva fino al termine della Conferenza (primavera del 2022), verranno pubblicate tutte le relazioni periodiche, che offriranno una panoramica sull'andamento complessivo della Consultazione, oltre ai risultati dei panel e della plenaria. Quando sarà il momento, la plenaria presenterà le sue proposte al Comitato esecutivo, che elaborerà una relazione, e il risultato finale della Conferenza sarà presentato alla Presidenza congiunta. Le tre istituzioni valuteranno rapidamente come dare un seguito efficace alla relazione, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità dei Trattati.

Non resta dunque che approfittare di questa opportunità unica per partecipare al processo di costruzione dell'Europa che verrà. Non serve essere esperti di diritto o sapere tutto sull'integrazione europea, chiunque può provare a riflettere sui problemi che incontra nella vita quotidiana (a scuola, sul lavoro, in ambito sanitario, etc.) e cercare di ipotizzare delle soluzioni. Ogni voce sarà ascoltata, ogni proposta analizzata: questa è la promessa della Conferenza sul futuro dell'Europa.

## Le sfide dell'Europa: clima, democrazia, sostenibilità, giovani e trasformazione digitale

**Carlo Corazza, Capo dell'Ufficio in Italia del Parlamento Europeo**

L'Europa non è una burocrazia, come talvolta si sente dire impropriamente. Certo, c'è una pubblica amministrazione europea e una macchina burocratica relativamente complessa. Ma l'essenza dell'Unione sta nella legittimazione democratica legata alle elezioni con cui i cittadini eleggono i loro rappresentanti a suffragio universale per essere rappresentanti in Europa.

Dobbiamo entrare in una stagione di cambiamento per rafforzare la democrazia europea e il ruolo del Parlamento e la nostra capacità di dare risposte efficaci ai cittadini. Come ha sottolineato il Presidente Sassoli il 9 maggio 2021 aprendo a Strasburgo la Conferenza sul Futuro dell'Europa, serve un potere di iniziativa del Parlamento europeo, la fine dell'unanimità e un bicameralismo pieno con il Consiglio dei Ministri. E per questo non devono esserci tabù sulla possibilità di modificare i Trattati.

Le sfide che abbiamo di fronte sono molteplici: basti pensare all'ultimo rapporto sui mutamenti climatici che fa presagire un surriscaldamento complessivo nei prossimi anni non più governabile con le attuali politiche



o alla trasformazione digitale o alle prospettive di lavoro delle giovani generazioni. C'è bisogno di più equità fiscale all'interno del mercato interno, anche per evitare azioni di dumping, e di livelli di competitività convergenti tra i diversi Stati membri che condividono lo stesso mercato e la stessa moneta. Poi c'è la sfida principale, ovvero quella delle democrazie liberali sotto attacco, specie da parte di Russia e Cina, a cui fa comodo creare divisioni fra i Paesi europei, che stanno comunque reagendo a questo tentativo di destabilizzazione.

8

La Conferenza sul Futuro dell'Europa deve trovare risposte più efficaci a queste sfide. Non può essere un processo dall'alto, guidato dagli addetti ai lavori. Il cambiamento deve partire dal bisogno di partecipazione che i cittadini esprimono. Dobbiamo far sentire che il nostro futuro, la tutela dei nostri interessi e valori, è qualcosa che riguarda direttamente ognuno di noi. Per questo il Parlamento europeo vuole che i propri cittadini propongano idee.

L'atteggiamento dell'Europa nella crisi del 2010 è stato segnato da alcuni errori, da atteggiamenti rigidi ed eccessi di austerità che hanno colpito i cittadini. Anche grazie al ruolo giocato dal Parlamento europeo, oggi l'Europa ha dato risposte alla crisi molto diverse, mettendo in primo piano gli investimenti e la solidarietà. Si è accettato di fare debito europeo, di impostare un piano di ripartenza con risorse adeguate, con l'emissione di recovery bond per 750 miliardi che si ripagheranno per 30 anni a partire dal 2029. Si è poi puntato su strumenti, come SURE, basati sulla mutualizzazione dei debiti, che hanno già prodotto benefici in termini di salvataggio di milioni di posti di lavoro (l'Italia ne ha beneficiato per 27 miliardi). La Banca Centrale Europea ha giocato un ruolo determinante nel dare liquidità a tassi negativi alle banche, favorendo l'accesso al credito e consentendo la sospensione dei mutui, acquistando titoli non più in proporzione al capitale di ogni Stato nella Banca, ma sulla base delle esigenze dei singoli Paesi.

In ambito sanitario la risposta europea dopo le incertezze iniziali si sta dimostrando molto efficace.

Il piano per la ripartenza generale si basa su una trasformazione economica che privilegia la sostenibilità, che affronta i cambiamenti climatici e punta sull'innovazione digitale, tutti aspetti che dovrebbero favorire i giovani con la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro. Resta un grande punto interrogativo legato all'immigrazione: il mare di certo non si può arginare, serve una politica seria per l'Africa, investendo meglio e di più, creando in loco prospettive, imprese e posti lavoro, che possano essere strumenti per gestire i flussi migratori.

Altro aspetto importante è la difesa della democrazia liberale: ciò che tiene insieme l'Europa è la concezione che abbiamo dell'uomo, del valore della libertà e della dignità della persona. E' una democrazia preziosa, ma fragile, che va difesa da minacce interne ed esterne. Questo sarà un tema cruciale per il prossimo futuro.

## La Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo

**Marilina Bertoncini**, vicepresidente della Consulta degli emiliano romagnoli nel mondo

La Consulta degli emiliano romagnoli nel mondo è espressione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e si occupa da più di 40 anni degli emiliano-romagnoli nel mondo, cercando di aiutare i loro percorsi di vita. Attualmente sono più di 90 le associazioni di emiliano-romagnoli sparse in ogni parte del mondo. Oggi è importante confrontarsi sul futuro dell'Europa per essere vicini alle persone che hanno scelto l'Europa come luogo di vita, al fine di individuare strumenti innovativi nell'ambito del lavoro e degli scambi culturali .

## Mobilità in Europa, valore aggiunto per la creazione dell'identità europea

**Gianfranco Coda**, Consulta degli emiliano romagnoli nel mondo



L'emigrazione dal nostro paese è un fenomeno complesso e tale complessità è insita nel fenomeno stesso: coinvolge persone che si portano dietro storie e un vissuto e che decidono di avviare un nuovo progetto di vita o semplicemente di rimettersi in gioco in un altro paese.

Negli ultimi anni, soprattutto prima della pandemia da COVID-19, si è parlato spesso di "fuga dei cervelli" per cercare di inquadrare e descrivere la ripresa considerevole in termini quantitativi di un flusso di nostri concittadini fuori dall'Italia. Premetto che il termine "fuga dei cervelli" non incontra tutta la mia simpatia e, a parte questo, non dà atto della complessità del fenomeno. Se è vero da un lato che molti giovani con un titolo di diploma o di laurea hanno lasciato l'Italia negli ultimi anni, è vero anche che un numero altrettanto ampio di persone con qualifiche più basse ha ingrossato le fila di coloro che hanno cercato fortuna altrove. Restringendo il campo esclusivamente all'Europa, due milioni e mezzo di concittadini italiani vivono in altri Paesi europei. Il perché di un numero così alto ha varie cause. Innanzitutto, la libera circolazione delle persone, diritto fondamentale sancito anche dai Trattati dell'Unione europea, che ha semplificato la mobilità per lavoro da un Paese all'altro dell'Unione, creando uno spazio professionale e lavorativo omogeneo. I programmi

di mobilità (primo fra tutti l'Erasmus) hanno incentivato la propensione da parte dei ragazzi a spostarsi e a mettersi in gioco affrontando sfide legate a lingua, cultura, modi di vivere diversi con l'obiettivo di darsi una chance ulteriore per costruire il proprio futuro.

A mio avviso, non si tratta di un fenomeno negativo, anzi! La circolazione delle persone significa circolazione delle idee e può rivestire un ruolo fondamentale anche nella costruzione dell'identità del cittadino europeo e quindi dell'Europa stessa (intesa come Unione europea). Il problema, semmai, è un altro, ovvero il fatto che il nostro Paese non sia stato in grado di costruire un percorso inverso, cioè di attrazione dei cervelli provenienti da altri Paesi, UE o extra UE.

C'è però una questione che ritengo debba essere evidenziata: come l'Europa immagina la mobilità del futuro, in particolare quella del post-Covid? Probabilmente quanto abbiamo vissuto in questi lunghi mesi di pandemia lascerà qualche traccia anche nel modo di "emigrare" e non solo nel modo in cui ci rapportiamo a temi come quelli legati alla salute, all'ambiente, seppure di maggiore "notiziabilità" in questo periodo. L'approccio alla mobilità, per studio o per lavoro, cambierà e si modificherà nei prossimi anni, ci saranno nuovi approcci e nuove modalità di rapportarsi allo studio (stanno crescendo i corsi di laurea e di master con didattica a distanza) e al lavoro, con un uso sempre più crescente dello smart-working o del lavoro da casa.

## Spazio europeo dell'istruzione e delle qualifiche professionali

**Gianluca Tamburini**, LL.M student, Maastricht University (NL)  
**Francesca Tognollo**, Private Client Tax, Smith & Williamson (UK)



Uno dei problemi più importanti che ogni giovane neolaureato europeo deve affrontare qualora decida di intraprendere un percorso professionale all'interno dell'Unione è quello del riconoscimento del titolo di studio conseguito. L'Italia non fa eccezione.

La procedura riguarda anche un titolo di studio estero che deve essere riconosciuto in Italia. Essa consiste oggi nel riconoscimento analitico di un titolo di studio conseguito all'estero, i cui contenuti dovranno corrispondere in modo completo al titolo di studio italiano per il quale viene chiesta l'equivalenza. Per il riconoscimento accademico per proseguire gli studi o per il riconoscimento dei crediti, ad esempio, sarà necessario

rivolgersi alle Università e Istituzioni AFAM.

Per quanto riguarda invece il riconoscimento non accademico, per poter accedere a concorsi pubblici, sarà necessario rivolgersi al Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio P.P.A. - Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ai fini previdenziali o accesso al praticantato o tirocinio successivi al conseguimento del titolo sarà necessario rivolgere domanda all'amministrazione interessata del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Il procedimento di riconoscimento risulta essere piuttosto lungo e complesso, appare necessario garantire uno spazio europeo dell'istruzione che punti a promuovere la collaborazione tra gli Stati membri per garantire la qualità e l'inclusività dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione. Ad oggi questo obiettivo, fissato per il 2025 riguarderà:

- Qualità
- Inclusione e parità di genere
- Transizioni verde e digitale
- Insegnanti
- Istruzione superiore
- Un'Europa più forte nel mondo

Si tratta di un vero e proprio spazio europeo che andrà a vantaggio di tutti gli studenti e docenti. Questo Spazio europeo dell'Istruzione potrebbe essere un'ottima occasione per permettere il riconoscimento dei titoli di studio e titoli professionali in modo omogeneo, agevolando lo studente o il professionista che decida di proseguire la propria carriera accademica e professionale all'estero.

## Proposte del Movimento Federalista Europeo per la Conferenza sul futuro dell'Europa

**Francesco Badia**, *Università di Bari Aldo Moro* \*



Il MFE (Movimento Federalista Europeo) è un soggetto non partitico che, fin dalla sua nascita, avvenuta nel 1943 per opera di Altiero Spinelli ed altri militanti antifascisti, si è posto come scopo quello della creazione della Federazione Europea, secondo dunque un modello di aggregazione ancora più evoluto, rispetto a quello al momento esistente nell'Unione Europea.

## Le proposte del MFE per la Conferenza in sintesi

Per questi motivi, cerchiamo di attivarci e di partecipare a iniziative come questa, che possono servire a favorire il dibattito sulla Conferenza in sé, ma anche sulle tematiche che, come MFE, vogliamo portare avanti. In particolare, vorrei porre un piccolo focus su quelle che sono le tre proposte che il MFE nazionale ha già caricato sulla piattaforma della Conferenza che sono così intitolate:

1. Non può esserci vera democrazia europea senza un potere fiscale autonomo dell'UE, sezione «Democrazia Europea».
2. Per una sovranità europea. Le riforme necessarie, sezione «Altre idee».
3. Per una vera democrazia europea: abolire il diritto di veto e attribuire poteri diretti al Parlamento europeo nella fiscalità e nella politica estera, sezione «Democrazia Europea».

Illustrare queste proposte in maniera dettagliata richiederebbe un lungo spazio e in questa sede l'intento è quello di fornire invece solo gli spunti generali di riferimento, che possano essere poi approfonditi dai singoli interessati. Può essere opportuno, però, dare la linea generale delle tre proposte, che in realtà si richiamano tra di loro: infatti, anche in coerenza con le modalità operative della piattaforma della Conferenza, il senso di questi tre interventi non è affrontare temi diversi o troppo distanti fra loro, ma cercare di intercettare momenti diversi del dibattito che si potrà instaurare sulla piattaforma della Conferenza, puntando però sui nostri contenuti fondamentali di interesse.

Il punto fondamentale che lega le tre proposte è che l'avanzamento dell'integrazione europea, anche in senso democratico, passa per una rivalutazione del ruolo sempre più importante del Parlamento Europeo, che può cominciare, intanto, con l'attribuzione di maggiori poteri di autonomia fiscale. Abbiamo visto quanto avvenuto con l'approvazione del Piano Next Generation EU (Recovery Fund), che è stato un primo passo nella direzione di una gestione diretta di risorse finanziarie su larga scala da parte delle istituzioni europee. Se questo diventasse lo standard, consentirebbe di prendere decisioni a livello europeo e se ciò avvenisse passando attraverso il Parlamento, la democrazia sarebbe preservata, garantita, ed anzi ancor più rafforzata con la piena valorizzazione dell'istituzione europea che prevede un passaggio elettorale con la consultazione diretta dei cittadini europei. Usciremmo in questo modo dal concetto – citato in un intervento precedente dal Prof. Greggi – del “ce lo chiede l'Europa” oppure del “decidono tutto le burocrazie europee”, in favore di una maggiore assunzione di centralità democratica per i cittadini europei.

Questo, per noi, costituirebbe un importante e rilevante passaggio intermedio per giungere poi ad una più ampia riforma dei trattati, che preveda l'abolizione del diritto di veto e del voto all'unanimità che tante volte hanno bloccato l'avanzamento dell'UE. Nelle prossime righe sono presentate le tre proposte con il riferimento anche al link sul sito della piattaforma in cui è possibile commentarle o sostenerle.

## Le tre proposte presentate sul sito della Piattaforma

### **1. Non può esserci vera democrazia europea senza un potere fiscale autonomo dell'UE**

<https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/8515?locale=it>

Storicamente la creazione del potere fiscale ha coinciso con l'atto fondativo di una comunità politica, e ha richiesto un forte controllo democratico su chi lo esercita; per questo le società democratiche hanno sempre richiesto che il potere fiscale venisse esercitato dal Parlamento. Oggi l'attribuzione del potere fiscale al Parlamento europeo (insieme al Consiglio dell'UE, in base alla procedura legislativa ordinaria) è una condizione indispensabile per la costruzione di un'Unione europea dotata di efficacia nell'azione politica e pienamente democratica. Attualmente, il bilancio UE dipende dalla volontà dei singoli Stati membri.

Per quanto riguarda le entrate, l'art. 311 TFUE stabilisce che il sistema delle risorse proprie sia deciso dal Consiglio all'unanimità e che in seguito la decisione sia approvata dai singoli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. In tale procedura l'organo rappresentativo dei cittadini – il Parlamento europeo – viene solo consultato e ogni governo mantiene il diritto di veto sulla questione delle risorse trasferite e poi utilizzate dal bilancio UE.

Questo meccanismo di finanziamento deve essere riformato in modo che l'UE possa disporre della capacità autonoma di prelevare direttamente delle imposte europee sulle imprese e sui cittadini senza passare attraverso l'armonizzazione preventiva delle imposte nazionali e pertanto senza l'intervento dei bilanci nazionali.

## **2. Per una sovranità europea. Le riforme necessarie**

<https://futureu.europa.eu/processes/OtherIdeas/f/8/proposals/8459>

Il dibattito in corso sul futuro dell'Europa fa spesso riferimento alla necessità di creare una sovranità europea in quei campi in cui le politiche nazionali non riescono più ad essere efficaci. Poiché la sovranità è in ultima istanza legata al potere di agire, è necessario affrontare il tema di come rendere efficace il governo europeo per poter attuare quelle politiche interne ed estere che gli Europei devono condurre in modo unitario per proteggere i propri valori e i propri interessi. A questo scopo è necessaria una riforma dei Trattati che permetta di superare l'attuale subordinazione del funzionamento dell'UE alla volontà politica unanime degli Stati membri. In questa ottica la riforma prioritaria è l'attribuzione di un potere fiscale all'UE, la quale deve essere dotata della capacità di raccogliere direttamente risorse e di spenderle nell'interesse generale. In questo senso deve essere attribuito al Parlamento europeo, in codecisione con il Consiglio, il potere di imporre direttamente imposte europee sui cittadini e sulle imprese dell'Unione europea. Si tratta di una riforma che dovrà necessariamente accompagnarsi ad una revisione più ampia dei Trattati che affronti il rafforzamento delle competenze dell'UE e l'adeguamento in quelle materie dei meccanismi decisionali con la piena codecisione del Parlamento europeo e l'abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio e dei veti nazionali.

## **3. Per una vera democrazia europea: abolire il diritto di veto e attribuire poteri diretti al Parlamento europeo nella fiscalità e nella politica estera**

<https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/19603>

Il diritto di veto non è compatibile con la democrazia. La sostituzione del voto all'unanimità con quello a maggioranza qualificata è pertanto indispensabile per la piena democratizzazione dell'UE. Negli attuali Trattati, in particolare, l'unanimità è sempre prevista in ambiti cruciali: quello della fiscalità (dove l'ammontare del bilancio dell'UE e la natura ed entità delle risorse che lo finanziano sono decisi dal Consiglio all'unanimità e tale decisione deve poi essere ratificata da tutti gli Stati membri; come pure l'unanimità è richiesta per l'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale) e quello della politica estera e di difesa (nel quale ogni decisione è presa dal Consiglio o dal Consiglio europeo all'unanimità). In queste materie è tempo di riformare il sistema decisionale e superare così la regola dell'unanimità. Questo significa sostituire le attuali forme di coordinamento tra governi nazionali (che sono la vera causa dell'esistenza del diritto di veto) con un governo europeo pienamente democratico, responsabile nei confronti dei cittadini europei e da essi controllato. Perché ciò avvenga, oltre alla riforma del sistema decisionale nel Consiglio e nel Consiglio europeo, è necessario che venga attribuito al Parlamento europeo un potere diretto in modo che possa svolgere la sua funzione di co-legislatore e in modo che l'UE possa legiferare mediante atti direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri.

*\* Il presente intervento è stato presentato dal prof. Francesco Badia dell'Università di Bari Aldo Moro (MFE Ferrara), ma è frutto del lavoro svolto congiuntamente dai membri del Direttivo del Movimento Federalista Europeo (MFE) di Ferrara. I contenuti dell'intervento riflettono comunque quelli della strategia adottata dal Movimento a livello nazionale.*

## La Blue Card: criticità e proposte

Giada Rizzato - Alessio Maneo, studenti dell'Università di Ferrara



14

La "Blue Card", lo strumento messo a punto dall'Unione Europea con direttiva 2009/50/CE per attirare talenti e professionisti stranieri nel mondo del lavoro comunitario, non ha funzionato e ha dimostrato evidenti criticità. Ciò emerge anche dall'analisi dei dati relativi ai primi quattro anni, i quali evidenziano che i 25 stati Ue partecipanti al programma hanno concesso 68.580 blue card, delle quali 58.522 emesse dalla sola Germania. Essa infatti è l'unico Stato europeo ad aver sfruttato le potenzialità di tale strumento. Nel successo tedesco ha giocato un ruolo fondamentale il sistema universitario, e la capacità del Paese di attrarre studenti internazionali. La maggior parte dei titolari di Carta Blu è infatti entrata nel Paese con un visto per motivi di studio ed ha successivamente convertito il proprio titolo di soggiorno.

Tornando alla direttiva 50/2009, essa ha istituito una rapida procedura di ammissione per i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, basata su criteri comuni a tutti gli Stati membri. Si considerano infatti altamente qualificati i lavoratori in possesso di un diploma ovvero di un titolo di formale qualificazione conseguito all'esito di un programma di istruzione superiore post-secondaria di durata almeno triennale. Per poter beneficiare della Carta Blu, il richiedente deve essere in possesso di un contratto di lavoro, ovvero di un'offerta vincolante se previsto dalla normativa interna; agli Stati membri sarà poi attribuito il compito di determinare lo stipendio minimo annuale lordo richiesto, che non può comunque essere inferiore a una volta e mezza lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato. In Italia tale importo è pari al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. La necessità di una riforma è apparsa da subito evidente e l'Unione si è adoperata per individuare i punti critici della normativa attualmente vigente. In particolare, si è osservato quanto segue:

- **l'art 9 par. 3** dispone la revoca o mancato rinnovo qualora il titolare non abbia mezzi sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari (ad esempio versa in stato di disoccupazione tale da richiedere assistenza all'INPS). Alla luce soprattutto della crisi conseguente alla pandemia per Covid, le dinamiche del mercato del lavoro sono spesso così precarie da non garantire una continuità lavorativa. Appare inoltre evidentemente inadeguata la reazione della direttiva nei confronti di tutti quei lavoratori che hanno comunque partecipato al sistema previdenziale/assistenziale.

- **l'art.10 par. 2** stabilisce che la Blue Card venga concessa a chi vive nello stato dove si è fatta richiesta per Carta Blu oppure a chi risiede in un altro stato membro, senza menzionare i soggetti residenti in stato terzo extra UE, anche se in possesso di un contratto o di una valida proposta di lavoro. Tale requisito pone un limite ingiustificato alla possibilità di ingresso, a parità di qualifiche, per tali soggetti.
- **l'art.12 par. 2** afferma che nei primi due anni qualsiasi cambio di lavoro deve essere autorizzato dalle autorità competenti dello stato membro limitando di fatto la mobilità all'interno del mercato del lavoro per il titolare di carta blu.

In merito al primo punto di criticità Consiglio e Parlamento sono arrivati alla decisione comune di stabilire che per i cittadini di stati terzi in possesso di Carta Blu per meno di 2 anni la blue card sia revocata dopo almeno 3 mesi di disoccupazione, invece per coloro che la possiedono per più di due anni, sia revocata dopo almeno 6 mesi di disoccupazione.

Apparirebbe però più congruo un aumento di tali limiti temporali a 6 mesi nel primo caso e 12 nel secondo come sinonimo di trattamento più equo nei confronti di tali soggetti che hanno contribuito, seppur non nella stessa misura dei cittadini, al sistema previdenziale. In relazione al secondo punto, anche se in taluni Paesi membri è stata risolta tramite le normative di recepimento, si prevede comunque l'esigenza di una disciplina uniforme all'interno dell'Unione.

In relazione al terzo punto, l'autorizzazione nei primi due anni alle autorità competenti può essere sostituita con un mero preavviso scritto presentato entro un termine ragionevole dal lavoratore altamente qualificato all'autorità competente stessa. Una volta presentato tale documento, il lavoratore avrà così la possibilità di iniziare a svolgere la mansione senza dover attendere uno specifico nulla-osta. Grazie a ciò, la mobilità nel mercato del lavoro non sarebbe intaccata e nemmeno lo sarebbe il potere di controllo dello Stato.

Recentemente la Commissione ha provveduto ad emanare una proposta in merito alle condizioni di soggiorno dei lavoratori extra Ue altamente qualificati che però ha evidenziato alcune criticità:

- La commissione ha proposto di estendere la Carta Blu a coloro che hanno esperienza pregressa indipendentemente dal titolo di studio, venendo però applicata solo ed esclusivamente nel settore informatico con un termine di 3 anni, mentre i restanti settori sono sottoposti a differenti discipline tramite l'applicazione di un sistema tabellare. Non sembra giustificata tale differenza di trattamento per cui apparirebbe più equo un limite di 5 anni trascorsi i quali al lavoratore viene un rilasciato un attestato che ne riconosca le qualifiche e l'esperienza ottenute nel tempo.
- La direttiva revisionata dispone che gli stati membri possono scegliere se permettere ai titolari della carta blu di intraprendere lavoro autonomo parallelamente con la propria mansione purché sia sussidiario al lavoro per cui gli è stata riconosciuta carta blu. Sembra evincersi nella proposta una certa ostilità nei confronti del lavoro autonomo quando, al contrario, molti sarebbero gli aspetti positivi; tra questi, la ricorrenza nella prassi da parte dei datori di lavoro ad impiegare i propri dipendenti assunti come altamente qualificati in mansioni non in linea con le loro capacità

In conclusione, il miglior auspicio sarebbe che la nuova direttiva ricalchi il modello tedesco in quanto si è mostrato quello più efficace. Esso si caratterizza per i seguenti requisiti di cui il titolare deve essere in possesso:

- Deve essere stata conseguita una laurea in un'università tedesca, in una straniera riconosciuta in Germania, oppure altro titolo di un'università straniera paragonabile a un titolo tedesco. In questo modo viene incentivata la specifica formazione direttamente in Germania in modo tale che poi, concluso il percorso formativo, siano indirizzati ad entrare stabilmente nel mercato del lavoro tedesco;
- Deve essere già in possesso di un contratto di lavoro o un'offerta specifica come da direttiva UE;
- Si può ottenere la Carta blu UE solo se si guadagna abbastanza.

In particolare se il richiedente esercita una delle occupazioni caratterizzate da carenza di personale, deve

guadagnare € 3.692,00 lordi al mese o più (ovvero € 44.304,00 all'anno). Per occupazioni "caratterizzate da carenza" si intendono quei settori nei quali sono presenti troppo pochi lavoratori tedeschi: biologi, matematici, architetti, pianificatori del territorio, urbanisti e pianificatori del traffico, designer, ingegneri, medici (tranne dentisti), professionisti accademici nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Se il richiedente svolge un'altra professione non rientrante tra le categorie di cui sopra, deve guadagnare € 4.733,33 lordi al mese o più (sono 56.800 euro all'anno). In tal modo vengono messe maggiormente sullo stesso piano tutte le categorie di lavoro a differenza del regime tabellare proposto dall'UE.

- È necessaria l'approvazione dell'Agenzia federale per il lavoro nel caso in cui si intenda lavorare in uno dei settori non rientranti tra quelli "a carenza di personale" e si guadagnano meno di € 4.733,33 lordi al mese;
- Per alcune professioni è necessario un permesso speciale, ad esempio per la professione di medico, richiedibile con l'ausilio del datore di lavoro;
- Occorre avere un'assicurazione sanitaria statale in Germania o un'assicurazione sanitaria privata equivalente.

Un'assicurazione sanitaria straniera in genere non è sufficiente. In sintesi si tratta di un regime che, pur conservando controlli e requisiti precisi, si apre maggiormente all'ingresso di lavoratori altamente qualificati da Paesi extra UE e non potrebbe che giovare anche agli altri stati membri dell'Unione.

Link all'idea pubblicata nella Piattaforma dedicata alla Conferenza:

<https://futureu.europa.eu/processes/Economy/f/10/proposals/149260?locale=it>

## Tutela dei lavoratori transfrontalieri e ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro

**Riccardo Tonelli**, *dottore di ricerca in Diritto dell'UE, Università di Ferrara*



Circa 17 milioni di cittadini europei vivono o lavorano in uno Stato membro diverso da quello di origine. 1,4 milioni attraversano ogni giorno un confine per lavorare in un paese diverso da quello in cui risiedono (sono i cd. lavoratori frontaliери).

Anche se non vi sono cifre precise, si stima che siano circa 3 milioni i lavoratori distaccati (ovvero i cittadini europei che si spostano temporaneamente nel territorio di un altro Stato membro per ivi eseguire la propria attività), un numero in costante aumento nell'ultimo decennio.

La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea è un principio fondamentale del mercato interno. A fronte dei molti vantaggi che indubbiamente comporta l'applicazione di tale principio, nel tempo si sono però registrati innumerevoli casi di sfruttamento e di lesione dei diritti dei lavoratori mobili. In alcuni settori il ricorso a tali pratiche abusive è talmente diffuso che viene riconosciuto come meccanismo ordinario di funzionamento del mercato. Si pensi, ad esempio, a ciò che accade in un importante settore come quello dell'edilizia.

Per la realizzazione di una determinata opera si organizza una gara d'appalto. La gara viene vinta, di norma, da grandi società che però non realizzano direttamente il lavoro, né assumono lavoratori a tal fine, ma lo affidano, tramite subappalto, a imprese più piccole. Queste ultime sostengono la maggior parte dei rischi relativi alla buona riuscita dell'opera e assumono i lavoratori necessari. Per ottenere l'affidamento dei lavori e per rendersi più competitive sul mercato, tali imprese risparmiano sul costo del lavoro, agendo spesso fuori dalla legalità, non rispettando i contratti collettivi di lavoro e dando luogo a gravi casi di sfruttamento dei lavoratori.

Quand'anche le violazioni vengano scoperte, le grandi società vincitrici dell'appalto, anche se al corrente della situazione, sono per lo più al riparo da responsabilità. Le conseguenze dell'eventuale intervento giudiziario e/o della mancata realizzazione dell'opera ricadono infatti sulle imprese più piccole che lavorano in subappalto; tuttavia, queste risultano spesso essere società fittizie, create ad hoc, che vengono aperte e chiuse senza particolari costi né difficoltà, e senza che i lavoratori possano essere risarciti per le violazioni subite.

Il ricorso sistematico a tale intricato meccanismo rende difficile l'applicazione sia delle tutele previste dal diritto dell'UE relative alla mobilità dei lavoratori, sia delle tutele sancite dal diritto interno degli Stati membri; altrettanto complesso risulta essere il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri.

### **Come ha reagito l'Unione europea per far fronte a tale situazione?**

A fronte dei molteplici casi di violazione dei diritti dei lavoratori mobili emersi in varie parti d'Europa, si è scatenata una forte pressione politica e sociale verso l'adozione di una qualche soluzione al problema. Tuttavia la strada verso l'adozione di un intervento normativo attraverso cui realizzare una più forte integrazione tra Stati membri ha conosciuto molti ostacoli. Da ultimo, si è scelto di istituire un'apposita Agenzia che si potesse occupare in via centralizzata della questione: l'Autorità europea del lavoro (di qui: ELA, acronimo del nome inglese European Labour Authority).

Come sancito nel Regolamento istitutivo n. 2019/1149, all'ELA sono demandate varie funzioni: 1. Facilitare l'accesso alle informazioni per i lavoratori e i datori di lavoro riguardo a diritti e obblighi in materia di mobilità transfrontaliera, libera circolazione dei servizi e coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; 2. Coordinare la rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego – Eures; 3. Favorire il coordinamento e gli scambi tra Stati membri ai fini di un'applicazione efficace della normativa in materia di diritto del lavoro; 4. Coordinare e supportare gli ispettorati del lavoro nazionali per le ispezioni concertate e congiunte (sotto questo aspetto si noti che ELA si farà carico della traduzione dei documenti, un lavoro tanto importante quanto gravoso); 5. Assistere gli Stati membri nella risoluzione di controversie transfrontaliere attraverso lo strumento volontario della mediazione.

### **Tale soluzione pare però scontare alcuni limiti di efficacia:**

1. In primo luogo, sul piano politico permangono i divergenti interessi tra gli Stati membri e ciò rischia di compromettere l'effettività dell'azione dell'ELA. Quest'ultima, infatti, per poter svolgere appieno le sue funzioni ha bisogno della collaborazione degli enti e delle autorità statali che devono fornire le informazioni e il supporto necessari;

2. In secondo luogo, sul piano pratico, l'investimento in termini di risorse e di personale in favore dell'Autorità non pare sufficiente per la complessità delle funzioni a questa demandate. Da un lato, tra agenti contrattuali, agenti temporanei ed esperti nazionali distaccati sono soltanto 145 i funzionari impiegati nell'attività dell'attività dell'ELA rispetto a tutto il territorio dell'Unione europea. Dall'altro lato, il bilancio annuale previsto dell'Autorità è di soli 50 milioni di euro circa.

La soluzione adottata è sufficiente?

- A) Per rendere ancor più efficace l'attività dell'ELA sembra opportuno implementare la dotazione di risorse sia in termini economici, sia in termini di personale impiegato e di strumenti diretti a realizzare gli obiettivi cui sono preposte;
- B) In generale, per risolvere una problematica così ampia che, come detto, riguarda essenzialmente il meccanismo stesso di funzionamento di alcuni mercati, sarebbe forse necessaria una risposta di carattere più generale. Si potrebbe pensare a soluzioni normative dirette a incentivare un funzionamento dei mercati, più rispettoso dei diritti dei lavoratori mobili.

Inoltre, di fondamentale importanza risulta il ruolo giocato dagli enti intermedi (specialmente i sindacati) nel tenere alta l'attenzione su questa tematica, nel sostenere e nello spronare i lavoratori a denunciare gli abusi e nell'operare le doverose pressioni sul piano politico affinché si facciano passi in avanti verso una risoluzione definitiva della questione.

*Link all'idea pubblicata nella Piattaforma dedicata alla Conferenza:*

*<https://futureu.europa.eu/processes/Economy/f/10/proposals/52372?locale=it>*

## Le politiche europee in materia di immigrazione e asilo

**A. Passerini, C. Roccatello, E. Delgado, R. Sajin, M. Crema, P. De Marzi, studenti dell'Università di Ferrara**



Tutti parlano di immigrazione e tutti dicono cose diverse. Oggi però a scendere in campo sono i giovani, con dati e interviste alla mano. Siamo sei studenti dell'università di Ferrara, e proveremo a spiegarvi che cos'è davvero l'immigrazione e come l'Europa e gli Stati membri stiano cercando di gestire questo fenomeno.

Si parla di immigrazione quando un grande numero di persone lascia il proprio paese di origine alla ricerca di condizioni di vita migliori, per motivi di lavoro, di studio o per sfuggire da guerre, persecuzioni razziali o disastri ambientali. È un fenomeno che riguarda tutto il mondo ormai.

È per questo che già nel 1992 con il Trattato di Maastricht e nel 1999 con la riunione del Consiglio europeo a Tampere, in Finlandia, si sono cercate delle prime soluzioni per gestirlo. Si è deciso di eliminare i controlli sulle persone alle frontiere tra Stati membri e di rafforzare quelli sulle persone alle frontiere esterne, facendo entrare solo chi ha un passaporto, un visto e delle valide motivazioni di ingresso.

Tuttavia, nel 2014 e nel 2015, come riportano i dati del Parlamento europeo, i flussi migratori sono cresciuti a dismisura sia via mare che via terra, e si è arrivati ad oltre un milione di richieste di protezione internazionale. Tra queste rientrano sia le richieste effettuate regolarmente prima di arrivare sul territorio, sia quelle effettuate dopo essere entrati in modo irregolare, ossia senza un visto aggiornato.

A questo si è aggiunto anche il problema dell'immigrazione clandestina, ossia coloro che non presentano mai nessuna richiesta di asilo e che entrano in modo irregolare, non rispettando le leggi di un determinato paese e senza alcuna motivazione per restare.

L'Europa si è trovata così in enorme difficoltà, e il peso è gravato ancora di più su quegli Stati che si affacciano sul Mediterraneo – come Grecia, Italia e Spagna – che sono diventati le mete più facili da raggiungere e che si ritrovano con troppi migranti da dover gestire.

Nel 2015 la Commissione Europea ha presentato un atto, chiamato **Agenda Europea sulla Migrazione**, che ha introdotto il cosiddetto "approccio hotspot".

Gli hotspot sono centri di prima accoglienza finanziati dall'Europa, dove si opera una prima selezione tra chi può fare richiesta d'asilo e chi, invece, deve essere rimpatriato: i migranti devono sottoporsi alle prime cure mediche, farsi registrare con foto e impronte digitali e fornire le motivazioni di ingresso sul territorio.

Lo scopo era quello di alleggerire il peso dei tre Stati frontalieri e di rendere la gestione più efficiente e veloce, ma in realtà non è stato così.

In primo luogo, l'Agenda europea sulla migrazione è composta per lo più da direttive che fissano degli obiettivi a tutti gli Stati membri, ma che poi sta a loro decidere come attuare. Questa "libertà" non fa sì che si crei una politica comune.

In più, gli hotspot sono stati costruiti solo in Grecia – nelle isole di Chios, Kos, Leros, Lesvos e Samos – e in Italia – a Lampedusa, Messina, Pozzallo, Trapani e Taranto. Di conseguenza, il carico di questi due Stati è aumentato e le procedure si sono rivelate lente ed inefficaci.

Il primo problema riguarda l'identificazione dei migranti, come denuncia anche Amnesty International nel suo resoconto del 2016.

Le forze dell'ordine spesso ricorrono all'uso della violenza per farsi dare le impronte. I migranti, infatti, spesso oppongono resistenza perché non capiscono cosa stia succedendo o perché vogliono fare richiesta d'asilo altrove – e dare le proprie impronte in quel territorio significherebbe vincolarli a non poterlo lasciare.

Un altro problema riguarda la permanenza nel campo e le sue condizioni. Di norma, il migrante non può lasciare l'hotspot fino a quando la sua richiesta d'asilo viene approvata. Dovrebbe trattarsi di settimane, ma le procedure sono lente; e così queste persone sono costrette a rimanere nel campo per mesi, se non addirittura anni. Le strutture diventano sovraffollate e ciò va ad incidere anche sulle condizioni delle stesse. È il caso della Grecia, come riportano Medici Senza Frontiere e altre organizzazioni umanitarie come Still I Rise e Intersos ad Huffington Post, Left e Altreconomia. Non c'è acqua potabile e cibo per tutti. Non vengono dati vestiti e articoli per l'igiene personale. I migranti convivono con topi, serpenti, rifiuti ed escrementi. Inoltre, non essendoci posto per tutti dentro il campo, le persone sono costrette a costruirsi i loro ripari all'esterno, nella foresta, con tende da campeggio che si allagano e che non sono adatte all'inverno. Tutto questo porta a malattie, danni psicologici e tentativi di suicidio.

Abbiamo intervistato **Giulia Cicoli**, una delle fondatrici di **Still I Rise**, una Onlus che opera a Samos e che si occupa della tutela dei diritti dei migranti, soprattutto di quelli dei minori non accompagnati. Negli ultimi anni, la sua Onlus ha intrapreso le vie legali sia con l'Europa sia con la Grecia, ma la situazione non è migliorata. Abbiamo solo una riduzione dei numeri di migranti all'interno degli hotspot – il campo di Samos, costruito per 648 persone, oggi ne accoglie 3000, rispetto alle 8000 del 2018.

È giusto precisare, però, che i numeri sono ridotti perché ad essere diminuiti sono stati anche gli arrivi. Dal milione di richieste d'asilo e dal milione di attraversamenti illegali del 2015, si è passati a 600.000 richieste d'asilo e a 140.000 attraversamenti illegali nel 2019.

La situazione attuale ci conferma che si è ben lontani da soluzioni efficienti per gestire il fenomeno dell'immigrazione, soprattutto se ad occuparsene sono solo alcuni Stati. Ma l'Europa, in tutto questo, che ruolo ha? Le sue competenze vengono elencate negli articoli 79 e 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, entrato in vigore nel 2009 con il Trattato di Lisbona.

L'Europa stabilisce le condizioni di ingresso sul territorio, le norme sul rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno. Assicura poi una serie di diritti che permettono a chi soggiorna in regola di essere trattato alla pari di un cittadino europeo, e allontana con procedure di rimpatrio chi invece non lo è.

Gli Stati, però, non hanno voluto lasciare all'Europa il potere di decidere quanti migranti ogni Stato dovesse accettare – e visto che l'Europa non si può auto-attribuire le competenze, questa scelta è rimasta ai singoli Paesi.

In più, nel 2013 entra in vigore il Regolamento di Dublino: un atto che si applica a tutti gli Stati, e che abbiamo analizzato insieme all'avvocata Loredana Leo, ricercatrice da anni presso l'ASGI, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Quello che si applica è il cosiddetto "criterio del Paese di primo ingresso": il primo Stato in cui si mette piede all'interno del territorio dell'Unione Europea sarà poi quello competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Questo Regolamento si rivela quindi essere una delle cause di quel peso che si riversa solo su Stati come Grecia, Italia e Spagna.

L'Agenda europea sulla migrazione del 2015, infatti, oltre ad introdurre l'approccio hotspot, ha cercato di alleggerire il carico di questi Stati potenziando le attività di ricerca e soccorso in mare con l'affiancamento di una guardia di frontiera europea, chiamata Frontex. In più, si è messo a punto un meccanismo temporaneo che prevedesse di ricollocare i migranti dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati, sulla base di criteri obiettivi, quantificabili e verificabili, come il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati. Tuttavia, questo meccanismo è avvenuto solo su base volontaria.

Le mancanze del Regolamento di Dublino non si sono quindi risolte, e di fatto la Commissione europea dall'autunno 2020 sta già lavorando ad un nuovo pacchetto di riforme, chiamato Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

Con il Nuovo Patto, si fa leva sui rimpatri e sugli accordi di riammissione, ossia accordi presi con i paesi di origine o di provenienza dei migranti per bloccarne l'arrivo.

Il criterio del Paese di primo ingresso viene rafforzato, quindi tutta la gestione continua a rimanere nelle frontiere. Tra i meccanismi di solidarietà, che erano già stati previsti nell'Agenda del 2015, si sono aggiunte anche le sponsorizzazioni dei rimpatri: uno Stato, quindi, può decidere di farsi carico di un certo numero di migranti per esaminare le loro richieste d'asilo oppure per rimpatriarli.

Per ora, questo nuovo regolamento rimane solo una proposta della Commissione, ma presenta già alcune criticità, che non sembra porteranno a migliorare di gran lunga la situazione attuale.

Spesso, infatti, il Nuovo Patto è stato affiancato al concetto di "solidarietà obbligatoria", ma se lo si legge, i meccanismi di solidarietà non sono obbligatori, ma rimangono su base volontaria.

Questo pacchetto di riforme non convince né la Leo, che è un'esperta di diritto dell'immigrazione, ma neppure la Cicoli, che conosce da vicino le realtà in cui poi verrà applicato. La direzione che si sta prendendo è

quella di una sempre più chiusura dei confini, a discapito dei diritti dei migranti.

Si continua a parlare di “crisi migratoria”, ma ad oggi non ci troviamo più con oltre un milione di persone alle frontiere, come era stato nel 2015 – e anche se fosse, si tratterebbe solo dello 0,2% rispetto ai 446 milioni di abitanti dell’Europa. In più, come riportano i dati sul sito della Commissione europea, i 27 Stati membri ospitano solo il 13% dei rifugiati del mondo: nulla a confronto di altri Stati come Turchia, Giordania e Libano, che da soli ne ospitano poco più del 24%.

Bisogna poi tener presente che i richiedenti asilo non sono tutte persone prive di competenze, e questo potrebbe essere una preziosa risorsa per l’Europa, visto che si stima che a causa dell’invecchiamento demografico, la popolazione in età lavorativa diminuirà di circa 40 milioni nei prossimi cinquant’anni.

Nonostante i dati alla mano, si continua a prediligere questo atteggiamento di chiusura che, invece di aumentare la sicurezza e la legalità, rischia l’effetto opposto – se accogli uno straniero senza rinchiuderlo, è più probabile che questo seguirà i tuoi usi e costumi, al posto di delinquere.

Le migrazioni sono un fenomeno naturale, una costante nella storia dell’umanità e fermarle costruendo muri e recinzioni non servirà. Ad oggi, per esempio, le Isole Canarie stanno esplodendo, eppure non sono mai state una rotta dei migranti! Se la gente deve scappare, scappa; e se un criminale vuole entrare si possono costruire anche i muri più alti, ma entrerà lo stesso. A rimetterci saranno sempre e solo coloro che fuggono davvero da povertà, guerre e disastri naturali.

Servono canali di immigrazione sicuri e regolari, che potrebbero essere riuniti architettando un codice dell’immigrazione. Tra questi canali legali, si potrebbe prevedere un sistema di visti umanitari che consenta ai migranti di richiedere il visto in ambasciate o consolati fuori dall’Europa.

Secondo la **Convenzione di Ginevra** del 1951, la protezione internazionale è un diritto dei migranti, soprattutto per tutti coloro che scappano da luoghi in cui sono perseguitati o privati dei loro diritti fondamentali. Per avvalersene, non possono dover affrontare un viaggio, rischiando addirittura la vita. In secondo luogo, è necessario porre fine alla criminalizzazione dell’assistenza umanitaria. Esiste una direttiva del 2002 che prevede che gli Stati membri sanzionino coloro che facilitino l’ingresso e il soggiorno illegale. La norma, però, non si applica se l’assistenza ha natura umanitaria; ma questa è un’eccezione riconosciuta ad oggi solo da un quarto degli Stati. Questo porta le ONG ad essere bersaglio di indagini e inchieste, e il loro operato non può essere ostacolato di continuo, visto che dal 2014 sono già annegate oltre 12.000 persone nel Mediterraneo, come riportato dall’ANSA.

Inoltre, il Regolamento di Dublino deve essere superato. La soluzione potrebbe essere un sistema europeo di asilo equo con responsabilità condivise, con un meccanismo di ricollocazione obbligatorio che preveda sanzioni a chi non lo rispetti; e che non violi i diritti dei migranti, tenendo in considerazione i ricongiungimenti familiari e le loro preferenze verso un certo Stato.

Per concludere, dunque, serve una politica migratoria non solo più efficiente e veloce, ma anche più umana; che garantisca la sicurezza del territorio, e soprattutto la salvaguardia dei migranti senza più esporli a pericoli. E l’Europa ha tutte le carte in regola per tutelare queste persone più vulnerabili, assumendo un ruolo guida all’interno della comunità internazionale.

Questo testo è stato rielaborato anche in forma di podcast, con ulteriori dati e interviste sul campo, all’interno del progetto **Tell me about EU** del corso “**Comunicare l’Europa – Basi giuridiche per raccontare e analizzare l’Unione Europea**” del Prof. Jacopo Alberti.

Scannerizza il QR Code per ascoltarlo.



# La transizione digitale dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: le sfide dell'interoperabilità dei sistemi IT su larga scala

Francesca Tassinari, Ph.D. Student and Research Fellow University of Granada & Università di Ferrara



La pandemia da COVID-19 ha alimentato il dibattito sulla necessità di una rapida transizione digitale a livello internazionale. Il Digital Compass proposto lo scorso marzo 2021 si propone di organizzare l'agenda della Commissione Europea per i prossimi dieci anni all'insegna di una sovranità digitale che dovrebbe portare a una sorta di "emancipazione" dell'Unione rispetto a Stati terzi (come Stati Uniti, Cina e India) e altri colossi digitali, tra i quali Amazon, Microsoft e Google.

Ciononostante, la riforma digitale è iniziata ben prima della diffusione del virus, almeno per quanto concerne lo spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In questo ambito i grandi sistemi informativi (IT) su larga scala (ovvero banche dati intelligenti) hanno centralizzato la cooperazione al fine di poter gestire un'amministrazione frammentata, dove le decisioni dei singoli Stati si influenzano vicendevolmente, cosiddetto domino effect.

Lo stato dell'arte della riforma sull'Interoperabilità di questi sistemi, che permetterebbe la loro interconnessione, è ancora allo stadio embrionale e il termine politico del 2023 potrebbe anche slittare viste le complicazioni che di solito emergono nella fase dell'implementazione, ad esempio come successe per la seconda generazione del Sistema d'Informazione Schengen (SIS II).

Alla luce di questi sviluppi normativi, non sembra fuori luogo affermare che l'area Schengen sia utilizzata (ancora una volta) come laboratorio sperimentale dove si sviluppano sistemi di gestione delle identità personali. Identità, appunto, digitali che si costruiscono principalmente, ma non solo, sulla base della tecnologia biometrica. Non a caso la Commissione Europea ha presentato lo scorso 3 giugno 2021 una proposta di Regolamento sull'identità europea digitale, valida in tutti gli Stati membri, per l'accesso ai servizi pubblici e privati.

Tuttavia, la digitalizzazione trascina con sé nuove sfide e preoccupazioni rispetto alla tutela dei diritti fondamentali delle persone, in primo luogo la tutela della privacy e della protezione dei dati personali, dentro e fuori l'Unione. A ciò si aggiunge il fatto che la comunità internazionale non ha ancora messo in atto una strategia cyber efficace, come testimoniano i problemi tecnici causati dall'azienda Fastly alla rete Internet. L'Europa non può relegarsi al margine della nuova era digitale dei Big Data. Tuttavia, la mancanza di una consapevolezza da parte del cittadino sul funzionamento di numerose nuove tecnologie, che gli permetterebbe di far valere i propri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella nostra Costituzione, lo rendono vulnerabile di fronte allo Stato.

L'Interoperabilità alla quale abbiamo fatto cenno poc'anzi, porta con sé una sfida aggiuntiva, ovvero, la mancanza di una cultura digitale (europea) da parte della persona migrante. Questa situazione espone lo straniero a un maggior rischio di abuso da parte delle autorità nazionali competenti per il trattamento dei dati personali. Il Parlamento europeo ha giocato un ruolo fondamentale nei negoziati istituzionali, specialmente nella fase decisionale che si sviluppa a porte chiuse (conosciuta come "trilogio") e ha proposto l'implementazione di un web service che semplificherebbe il procedimento di accesso, rettifica, cancellazione o limitazione dei dati personali.

L'iniziativa è stata accolta dalla Commissione europea che ha modificato la proposta iniziale inserendo un articolo dedicato al c.d. portale web, il cui sviluppo e gestione tecnica sono affidati all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA). In sostanza, il portale metterà a disposizione un modulo con il quale la persona interessata potrà contattare l'autorità responsabile della risoluzione dei collegamenti creati dal rilevatore di identità multiple (MID). Ai nostri occhi, il portale web è uno strumento innovativo che deve essere quanto più apprezzato alla luce della salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, specie per la complessità della materia di cui ci stiamo occupando.

Tuttavia, proprio la non consapevolezza da parte della persona straniera circa l'esistenza e il contenuto del diritto alla protezione dati personali potrebbe finire con l'annacquare questo importante progetto. Riteniamo che il dibattito politico debba aprirsi il più possibile alla società civile, al di là delle consultazioni realizzate ex ante la presentazione del pacchetto sull'Interoperabilità, e perché no, proprio la Conferenza sul futuro dell'Europa può costituire un foro propizio per mantenere vivo il dibattito sulle sfide dell'Interoperabilità dei sistemi IT su larga scala.

In occasione della giornata Idee d'Europa - lavoro, mobilità, sostenibilità, inclusione, democrazia organizzata dal Centro di Documentazione Europea dell'Università degli studi di Ferrara, è emersa la necessità di "promuovere la consapevolezza e favorire la comprensione del pubblico riguardo ai rischi, alle norme, alle garanzie e ai diritti in relazione al trattamento dei dati personali" nell'ambito dell'Interoperabilità. Questa attività promozionale, in realtà, non costituisce una proposta originale se si prende in considerazione l'articolo 57 del Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) che attribuisce alle autorità di controllo indipendenti nazionali proprio il compito di incentivare la cultura digitale.

Tuttavia, nonostante i Regolamenti (UE) 2019/817 e 2019/818 si preoccupino (giustamente) di formare e informare le autorità statali sulla gestione tecnica, pratica e d'implementazione dei componenti dell'Interoperabilità, non vi è alcuna disposizione diretta ad alimentare la presa di coscienza da parte dello straniero su suoi diritti soggettivi in quanto soggetto interessato dei dati personali che lo riguardano.

*Link all'idea pubblicata nella Piattaforma dedicata alla Conferenza:*

<https://futureu.europa.eu/processes/Digital/f/15/proposals/146555?locale=it>

Le riflessioni espresse in questo contributo sono imputabili all'autrice solamente

# Analisi dello stato di diritto e della sua protezione all'interno dell'Unione Europea

B. Fanfani, C. Marzolo, E. Vicini, L. Seno, C. Tavassi, *studenti dell'Università di Ferrara*



24

Il gruppo di lavoro degli studenti dell'Università di Ferrara, coordinato dal prof. Jacopo Alberti e dalla prof.ssa Elisa Cimador, da tempo è dedicato all'analisi dello "stato di diritto" e della sua protezione all'interno dell'Unione europea. In particolare ci si è dedicati alle minacce, interne ed esterne, che questo subisce. L'intero progetto è stato espresso all'interno di un podcast, il quale pone al centro un'ampia discussione sulla svolta sovranista assunta da Ungheria e Polonia e sui loro rapporti con l'Unione Europea.

Il nostro contributo ha preso inizio grazie ad una notizia abbastanza recente, riguardante l'impugnazione da parte di Polonia e Ungheria del regolamento 2020/209. Partendo dalla vicenda siamo andati a ritroso nel tempo, raccontando brevemente tutte le peripezie che hanno accompagnato questo processo e la risposta Europea. Ci siamo soffermati proprio su una di queste risposte: il collegamento tra i fondi europei e lo stato di diritto, approfondendolo.

Il nostro primo quesito, ovviamente retorico, è stato quello di chiederci se esistesse o meno una procedura che potesse prevedere l'espulsione di uno stato membro dall'Unione Europea. Questa procedura, come sappiamo, non esiste; ci siamo dunque soffermati sulle procedure che vengono messe in atto per frenare le derive illiberali, illustrando quindi l'articolo 7. Successivamente abbiamo affrontato un argomento che ci sta molto a cuore: i diritti civili. Abbiamo analizzato il tema dell'aborto negato in Polonia, della privazione della loro autonomia alle università ungheresi e dei diritti LGBT.

Dalla nostra discussione non si sono evidenziate solo le problematiche rivolte a Polonia e Ungheria ma anche quelle legate ad altri stati membri. Per esempio Malta, paese al centro dell'attenzione europea dopo l'attentato risalente al 2017 che vide uccisa la giornalista Daphne Caruana Galizia. In Slovenia, siamo venuti a conoscenza degli attacchi alla libertà dei media da parte del primo ministro sloveno, accusato di violazioni allo stato di diritto.

La Commissione, come sappiamo, si è da sempre schierata a favore dei giornalisti che denunciarono la man-

cata tutela dello stato di diritto nei loro paesi. Collegandoci a queste denunce abbiamo spostato di nuovo il focus al giorno d'oggi: mettendo in luce come uno degli attacchi più costanti sia proprio quello rivolto alla magistratura; ed è proprio ciò, come abbiamo notato, che lega molti stati tra loro.

A ogni giovane studente che si confronta con questi temi sorgono spontanee alcune domande: l'articolo 7 è stato attivato, però la procedura non è mai terminata, perché da parte del Consiglio non si è voluto constatare l'esistenza di un rischio evidente di una violazione grave. Ci siamo resi conto di come dall'identità di Europa Unita traspare poca uniformità, cosa si potrebbe fare a riguardo? Ma soprattutto quanto è sottile la linea di confine tra una democrazia illiberale ed un regime autoritario per questi stati membri?

Il 10 giugno 2021, a Strasburgo, c'è stata una votazione parlamentare proprio a riguardo di uno dei punti fondamentali su cui si è basato il nostro podcast: la risoluzione del Parlamento Europeo sulla situazione dello Stato di Diritto nell'Unione Europea e l'applicazione del regolamento 2020/2092 relativo alla condizionalità. Una maggioranza ampia, di 505 a favore, ha approvato questa risoluzione. Il testo approvato ci fa molto ben sperare per ciò che sta succedendo in alcuni degli Stati Membri, soprattutto per quanto riguarda la parte che tratta i diritti civili. Questa mossa, evidentemente necessaria, come potrà cambiare ipoteticamente le cose? Ed effettivamente, le cambierà? Il rispetto dello stato di diritto che epilogo avrà?

Questo testo è stato rielaborato anche in forma di podcast, con ulteriori dati e interviste sul campo, all'interno del progetto Tell me about EU del corso "Comunicare l'Europa – Basi giuridiche per raccontare e analizzare l'Unione Europea" del Prof. Jacopo Alberti.

Scannerizza il QR Code per ascoltarlo.



Link all'idea pubblicata nella Piattaforma dedicata alla Conferenza:

<https://futureu.europa.eu/processes/ValuesRights/f/12/proposals/149854?locale=it>

25

## Mobilità, emigrazione, cittadinanza

**Monica Rizzo**, Associazione Emilia-Romagna di De Mar del Plata (Argentina)



### Premessa

L'obiettivo di questo intervento è analizzare il rapporto tra mobilità, emigrazione e cittadinanza e come l'Unione Europea ed i paesi membri gestiscono questo rapporto.

## Mobilità ed emigrazione

L'obiettivo del tema prescelto è quello della mobilità legato al processo di emigrazione che hanno subito i paesi che oggi fanno parte della Comunità Europea. In passato, i paesi europei sono stati considerati paesi di emigrazione, dato che una parte significativa della loro popolazione si collocava in altri stati.

Tra questi spicca l'Irlanda che ha subito una massiccia emigrazione a metà XIX secolo e che attualmente registra 816.797 cittadini irlandesi residenti all'estero, di cui 726.028 residenti in paesi al di fuori della Comunità Europea, che equivalgono al 16.45 % della sua popolazione; la Spagna con un elenco elettorale estero al 1° maggio 2021 di 2.206.513 persone di cui 1.696.172 residenti in paesi al di fuori dell'Unione europea, la Francia riporta 2.296.534 cittadini residenti all'estero, di cui 1.394.131 residenti in paesi non facenti parti dell'Unione e l'Italia, che è il paese europeo con l'elenco elettorale più importante: 5.486.081 cittadini residenti all'estero da cui 3.770.686 risiedono in paesi al di fuori della U.E. e che equivalgono al 9.1 % della popolazione italiana.

L'ultimo movimento migratorio rilevante si verifica in Europa dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, e finisce circa negli anni 80: quando l'Europa diventa lentamente un paese di accoglienza per l'immigrazione. Attualmente e dalla crisi finanziaria del 2008, inizia un nuovo periodo di mobilità, e in Italia c'è un processo di nuova emigrazione la cui principale destinazione è la Gran Bretagna.

Tuttavia, la Comunità Europea è la destinataria di un gran numero di migranti, questa situazione è oggetto di regolamentazione a livello nazionale e comunitario.

A sua volta la mobilità all'interno della U.E. dei cittadini comunitari è libera. Questa situazione non genera problemi quando la mobilità si concentra sui cittadini europei che trasferiscono la loro residenza da un Paese dell'U.E. ad altro paese dell'Unione.

Ma quando l'ingresso in un paese europeo è effettuato da un discendente di un cittadino che ora appartiene a una paese Extra UE, questo genera situazioni di adattamento simili a quelle di un immigrato straniero (problemi di riconoscimento dei titoli e/o delle competenze lavorative, problema di accesso all'alloggio, e così via) e che non sono specificamente contemplati dalla normativa nazionale e comunitaria. Specificamente, la situazione di fatto affrontata da un cittadino europeo emigrato o nato in paese Extra europeo è analoga a quella affrontata da uno straniero immigrato in Europa, ma la normativa nazionale e comunitaria prevede benefici per l'adattamento e l'integrazione degli immigrati stranieri che non si rivolgono ai cittadini europei emigrati che rientrano nel loro paese o ai cittadini europei nati in un Paese Extra UE.

## Emigrazione e cittadinanza

Collegato con la mobilità e l'emigrazione c'è il tema del riconoscimento della cittadinanza di origine. La cittadinanza Europea presuppone quella di uno Stato membro.

### **1) Alcune considerazioni sul diritto di cittadinanza.**

La cittadinanza di un individuo può essere originaria o derivata. L'originaria è quella che viene acquisita al momento della nascita senza il consenso della persona o senza un atto di concessione costitutiva da parte dello Stato. La derivata al contrario è quella che richiede il consenso espresso della persona ed un atto di concessione da parte dello Stato richiedente.

Esistono due criteri per l'attribuzione della nazionalità di origine: *Ius Sanguinis* e *Ius Soli*. Lo *Ius Sanguinis* considera cittadini di un paese i discendenti dei cittadini autoctoni qualsiasi sia il luogo di nascita. Lo *Ius Soli* considera cittadini tutti coloro nati nel territorio Nazionale, indipendentemente dalla nazionalità dei loro ascendenti. Gli stati dell'Unione, principalmente quelli che hanno subito significativi movimenti di emigrazione come l'Italia, adottano lo *Ius Sanguinis* come criterio di attribuzione della cittadinanza di origine e in via residuale lo *Ius Soli* per evitare situazioni di apolidia.

### **2) Problemi nel riconoscimento della cittadinanza di origine**

Come ho detto la cittadinanza di origine è quella che si acquista per il fatto della nascita. Nonostante ciò,

sono milioni di cittadini europei, principalmente quelli nati in paesi Extra UE, che non hanno e forse non possono raggiungere in vita il riconoscimento della cittadinanza di origine.

Ne è un chiaro esempio quanto avviene con il riconoscimento della cittadinanza di origine italiana ai nati all'estero, principalmente nella Ripartizione dell'America Meridionale.

Questa Ripartizione presenta caratteristiche sociologiche e giuridiche diverse dal resto delle ripartizione della Circostrizione estera, tra cui le seguenti:

1) Nella ripartizione dell'America Meridionale la principale causa di iscrizione nell A.I.R.E è la nascita.

Ripartizione	Espatrio	Nascita
Europa e territorio asiatici di Russia e Turchia	51.3 %	29.2 %
America Meridionale	27.9 %	62.3 %
America settentrionale e centrale	56.5 %	31.8 %
Africa, Asia, Oceania, Antartide	55.1 %	34.9 %

2) Nella Ripartizione ci sono due dei cinque paesi con la più alta accoglienza di immigrati italiani (Argentina-Brasile; l'Argentina occupa il primo posto al mondo in quantità di cittadini italiani.

3) Gli immigrati che si sono diretti verso l'America del Sud in generale hanno conservato la cittadinanza italiana, potendo così trasmetterla ai propri discendenti. Vale a dire che in Sud America, l'anagrafe cresce principalmente perchè gli italiani nati all'estero riescono ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza di origine ed è qui che si presenta un problema molto grave poiché ci sono serie difficoltà nel farlo giacché:

a) Il Sud-America è la ripartizione con la peggiore copertura consolare

Ripartizione	Elenco Consolare MAECI	Quantità Sedi	Promedio e/Elec/Sedes
Europa	3.142.708	68	46.216
America del Sud	2.091.540	25	83.661
America del Nord e Centrale	522.736	22	23.760
Africa, Asia, Oceania e Antartide	336.745	84	4.008
<b>Totale</b>	<b>6.093.729</b>	<b>199</b>	<b>30.621</b>

a) Il Sud America è anche la ripartizione con le peggiori prestazioni in termini di trasferimento dei dati al Ministero dell'interno.

#### Confronto tra le Anagrafi MAECI ed A.I.R.E al 31/12/2019.

Ripartizione	Anagrafe consolare (MAECI)	A.I.R.E (Min. dell'interno)	Diff. % in meno
EUROPA	3.142.708	2.984.011	-5.31 %
AMERICA Meridionale	2.091.540	1.711.350	-22.21 %
AMER. Settentrionale e e centrale	522.736	488.815	-6.93%
Africa, Asia, Oceania e Antartide	336.745	301.905	11.54%

A ciò si aggiunge che dal 2014 è stata attuata una tassa consolare di Euro 300 per la pratica di riconoscimento della cittadinanza di origine che molti cittadini non sono in grado di affrontare.

L'insufficienza e inefficienza della rete consolare italiana nella Ripartizione dell'America Meridionale impe-

disce che milioni di cittadini nati all'estero siano in grado di ottenere il riconoscimento della cittadinanza di origine.

Se la cittadinanza Europea presuppone la cittadinanza di un Paese membro, l'Unione non può ignorare i problemi che molti Paesi membri hanno nel riconoscere la cittadinanza dei propri cittadini nati all'estero, dovendo attuare misure che tendano a garantire il pieno riconoscimento dei Diritti a partire da quello di cittadinanza.

## La fiscalità degli espatriati e i problemi successori in Europa e in Italia

**Michele Alberighi, AS.ER.ES. - Asociación de Emiliano-Romagnoli en España**



Come Emiliano Romagnoli residenti all'estero, nello specifico in Spagna, ci siamo resi conto dopo alcuni anni che mancava un ponte, un collegamento con la nostra Regione; da qui il desiderio di fondare As.er.es., Associazione Emiliano-Romagnoli in Spagna. Nel nostro piccolo abbiamo ricevuto dalla Regione sostegno e riconoscimento, attraverso la Consulta degli Emiliano Romagnoli nel Mondo, organismo, appunto, preposto alle relazioni con gli emiliano romagnoli sparsi nei diversi continenti. Abbiamo così potuto confrontarci con realtà molto diverse dalla nostra: da quelle delle seconde e terze generazioni molto presenti e numerose soprattutto in Brasile, Argentina e USA, fino ad arrivare a piccole presenze come la nostra per esempio in Germania. Queste realtà per quanto così diverse sono tutte accomunate dal denominatore del desiderio di sentirsi vicini alla propria terra.

Se quella della nostra generazione è chiaramente una migrazione molto diversa da quella dei nostri avi, pur sempre si tratta di una migrazione, in molti casi di tipo lavorativo/economico.

Questo comporta quindi una serie di adeguamenti fiscali al nuovo Paese di residenza, che per i lavoratori sono molto diversi da quelli che possono essere, per esempio, per i pensionati che scelgono la Spagna per trascorrere il loro meritato riposo.

Il punto focale è che non esiste un ufficio/organismo di riferimento istituzionale, a parte il patronato INCA,

presente a Barcellona e Tenerife (e oltretutto non in forma continua), e che comunque al momento svolge una funzione appunto più rivolta ai pensionati che ai lavoratori in forza. Questo vuoto rappresentativo è in parte colmato dalla sezione italo-spagnola del Collegio degli Avvocati di Madrid, presieduta da Roberto Spinetti. In materia fiscale, quindi, molti nostri conterranei non riscontrano facilmente le informazioni necessarie e questo genera uno stato di confusione che inevitabilmente porta ad errori di tipo dichiarativo/amministrativo.

Un esempio su tutti è quello delle donazioni / successioni. Ogni Comunidad Autonoma (le regioni spagnole) presenta una normativa differente e una tassazione differente rispetto alle donazioni, andando dall' 1% di Madrid al 5% o più della Comunidad Valenciana, ma soprattutto senza nessun limite.

Il caso specifico che porto ad esempio, è stata la notificazione di "ingresos injustificados" cioè un introito non giustificato ricevuto da un cittadino italiano (figlio) sul proprio conto corrente spagnolo ma proveniente da un conto italiano intestato non a lui (inviato dal padre), risultante a Hacienda (l'Agenzia delle Entrate spagnola) proveniente dall'Italia ed utilizzato per l'acquisto di un immobile.

Questo bonifico non è stato registrato secondo la normativa spagnola, poichè erroneamente ritenuto dal figlio residente in Spagna come una donazione per "comprare casa" proveniente dall'Italia, tra due italiani, quindi soggetta alla normativa italiana. Riassumendo, si è incorsi così in una multa e in una "giustificazione" della donazione e conseguente pagamento della percentuale dovuta alla Comunidad Autonoma.

Con questo esempio si vuole così sottolineare come la non omogeneità nelle norme fiscali, la difficoltà nel reperire informazioni corrette, la mancanza di un organismo di riferimento a cui poter rivolgersi con certezza da parte degli espatriati comporti inevitabilmente un sentimento di frustrazione.

Situazione analoga si registra anche per la parte burocratico/amministrativa in materia di documentazione ordinaria, dove il Consolato Italiano risulta evidentemente sovraccaricato di lavoro rispetto alle risorse umane ed economiche che ha a disposizione; ed a questo oltretutto si aggiunge l'aumento verticale avvenuto negli ultimi 10 anni della popolazione italiana regolarmente residente in Spagna.

Si tratta di una cifra in costante crescita, ad oggi registrati AIRE risultano circa 340mila italiani, a questi vanno poi aggiunti i non registrati e gli italiani di seconda generazione che per esempio negli ultimi 5 anni sono aumentati vertiginosamente dopo la crisi in Venezuela. Da una stima si calcola così che tra italiani di nascita e acquisiti ci siano circa 600 mila cittadini sul territorio spagnolo, ma il Consolato ha sempre lo stesso personale e risorse rispetto a 10 anni fa.

Un punto di partenza importante dal quale si potrebbe prendere spunto per potenziare la presenza informativa in materia fiscale ed istituzionale potrebbe essere una collaborazione a tre congiunta tra le Istituzioni della Repubblica, Ambasciata e Consolato, le Associazioni Regionali (come può essere la nostra, oppure, nel caso della Spagna, quelle dei sardi o dei pugliesi, molto attive sul territorio) e i professionisti (avvocati e commercialisti) per creare un punto di incontro, un "ufficio" che possa farsi carico di tutti i dubbi e le richieste dei cittadini italiani espatriati in Spagna e che abbia una collaborazione diretta con le istituzioni consolari. In questo modo la pressione sul Consolato si vedrebbe fortemente ridotta, permettendo così una più fluida relazione con i cittadini.

Per i cittadini si creerebbe un punto di riferimento in grado di poterli consigliare riguardo tutte le tematiche inerenti la loro residenza in Spagna, con conseguente miglioramento dei rapporti con le istituzioni spagnole, limitando quindi la possibilità di incorrere in multe o comportamenti fiscali non corretti rispetto alla normativa vigente.

Questo ufficio potrebbe essere finanziato in parte dall' Ambasciata, in parte dal patronato ed in parte dal cittadino, creando così una sinergia che permetta una sostanziale e misurabile miglioria nello svolgimento delle relazioni tra le istituzioni e gli espatriati.







**Centro di  
Documentazione Europea**  
Università di Ferrara



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**

**Dipartimento  
di Giurisprudenza**

ISBN 978-88-945603-2-9



9 788894 560329