

SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

ANNALI DEL DIPARTIMENTO DI METODI  
E MODELLI PER L'ECONOMIA,  
IL TERRITORIO E LA FINANZA

2014

PÀTRON EDITORE  
Bologna 2015

**Direttore Responsabile - Director**

Alessandra De Rose

**Direttore Scientifico - Editor in Chief**

Roberta Gemmiti

**Comitato Scientifico - Co-editors**

Maria Giuseppina Bruno, Francesca Gargiulo, Roberta Gemmiti, Cristina Giudici, Ersilia Incelli, Antonella Leoncini Bartoli, Isabella Santini, Rosa Vaccaro.

**Comitato di Redazione - Editorial Staff**

Elena Ambrosetti, Maria Caterina Bramati, Filippo Celata, Augusto Frascatani, Maria Rita Scarpitti, Maria Rita Sebastiani, Marco Teodori, Judith Turnbull.

**Consulenti Scientifici - Advisory Board**

Catherine Wihtol de Wenden (CERI-Sciences Po-CNRS Paris), Raimondo Cagiano de Azevedo (Sapienza - Università di Roma), Maria Antonietta Clerici (Politecnico di Milano), Marina Fuschi (Università di Chieti-Pescara), Alessandra Faggian (The Ohio State University), Alison Brown (Cardiff University), Luciano Pieraccini (Università degli Studi Roma Tre), Silvia Terzi (Università degli Studi Roma Tre), Gennaro Olivieri (Luiss Guido Carli), Giulio Fenicia (Università degli Studi di Bari), Angelo Moioli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Filomena Racioppi (Sapienza - Università di Roma); Pablo Koch-Medina (Centro di Finanza e Assicurazioni, Università di Zurigo).

**External Reviewers - Blind review**

Copyright © 2015 by Pàtron editore - Quarto Inferiore - Bologna

I diritti di traduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi. È vietata la riproduzione parziale, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

PÀTRON Editore - Via Badini, 12  
Quarto Inferiore, 40057 Granarolo dell'Emilia (BO)  
Tel. 051.767003  
Fax 051.768252

E-mail: [info@patroneditore.com](mailto:info@patroneditore.com)

<http://www.patroneditore.com>

Il catalogo generale è visibile nel sito web. Sono possibili ricerche per autore, titolo, materia e collana. Per ogni volume è presente il sommario, per le novità la copertina dell'opera e una breve descrizione del contenuto.

Stampa: Rabbi s.r.l., Bologna per conto di Pàtron editore.

ISBN: 978-88-555-3310-2

ISSN: 2385-0825

**Raimondo Cagiano de Azevedo\*, Mauro Vaccaro\*\***

# **ALLA RICERCA DEL *DEMOS* EUROPEO**

*Riassunto:* Di fronte alla necessità di avanzare verso forme più compiute di integrazione europea per superare l'attuale crisi economica e politica, vale la pena interrogarsi sull'esistenza di un *demos* europeo per la sovranità democratica europea. Dopo un'analisi delle diverse accezioni, si cercherà di sviluppare qualche considerazione sul ruolo che quest'ultimo potrebbe o dovrebbe avere rispetto alle importanti trasformazioni in atto in Europa.

*Parole chiave:* *demos* europeo, popolo, popolazione.

## **1. Introduzione**

La crisi economica e finanziaria di questi ultimi anni, importata in Europa dagli Stati Uniti, ha trovato nel nostro continente terreno fertile nella fragilità e nell'incompletezza della struttura politica e istituzionale europea e nell'incapacità di risolvere gli squilibri macroeconomici tra gli Stati in modo comunitario, mettendo di fatto a rischio lo stesso progetto di integrazione europea. La costruzione politica europea si trova quindi ancora una volta in mezzo al guado: un colpo di reni che consenta di completare il lavoro iniziato richiederebbe coraggio e lungimiranza che sembrano mancare alla classe dirigente attuale europea; la paura, la sfiducia e il tentativo un po' velleitario ed anacronistico di rinchiudersi nelle sovranità nazionali avanzano pericolosamente nelle opinioni pubbliche; una prolungata inerzia o l'incapacità di agire sarebbero comunque fatali.

---

\* Dipartimento Memotef - Sapienza - Università di Roma.

\*\* Centro Italiano di Formazione Europea.

L'Europa si trova dunque di fronte alla necessità di avanzare verso forme più compiute di integrazione politica ed economica e vale la pena interrogarsi quindi sull'esistenza di un *demos* europeo che sia in grado di "creare" e legittimare una sovranità democratica europea capace di rispondere alle sfide attuali e future.

Dopo un'analisi delle diverse accezioni che i riferimenti ad un *demos* europeo hanno avuto nel corso del processo di integrazione e con particolare riferimento all'analisi della convergenza demografica europea, si cercherà di sviluppare qualche considerazione che dal dibattito sulla esistenza o meno di un *demos* europeo, passi al ruolo che quest'ultimo potrebbe o dovrebbe avere rispetto alle importanti trasformazioni in atto in Europa.

Secondo stime dell'ONU, il 31 ottobre 2011 la popolazione mondiale avrebbe superato quota 7 miliardi (UNFPA, 2011) e gli ultimi dati prevedono una popolazione che raggiungerà nel 2050 tra gli 8,3 e i 10,9 miliardi di abitanti. Negli ultimi decenni, la prevista riduzione della crescita demografica è stata più veloce di quanto immaginato, come conseguenza di ciò che Jean-Claude Chesnais aveva chiamato "globalizzazione demografica", che consiste nel calo della fertilità e della mortalità, anche se a tassi diversi, in quasi tutto il mondo (Chesnais, 1996). Un altro indicatore spesso considerato è il rapporto tra popolazione europea e popolazione mondiale: oggi l'Europa rappresenta il 10,4% della popolazione mondiale; nel 1950 rappresentava il 21,7%; nel 2050 rappresenterà circa il 7%. Quindi la relativa diminuzione della popolazione europea negli ultimi 60 anni è stata maggiore di quella che ci sarà presumibilmente nei prossimi decenni.

## **2. Popolo e popolazione**

Per valutare l'eventuale transizione demografica dei popoli e delle popolazioni dell'Europa verso una sola dimensione, possiamo dibattere innanzitutto sul significato delle espressioni "popolo" e "popolazione", usate spesso erroneamente come sinonimi: "popolazione" è un termine usato per un insieme di persone che abitano uno spazio, un luogo, gli abitanti di un certo territorio<sup>1</sup>. Per "popolo", invece, si intende un insieme di esseri umani che

<sup>1</sup> Demopædia, Dizionario demografico multilingue, seconda edizione armonizzata, volume italiano, [http://it-ii.demopaedia.org/wiki/Pagina\\_principale](http://it-ii.demopaedia.org/wiki/Pagina_principale).

vivono in società, abitano in un territorio definito, avendo in comune un certo numero di costumi e di istituzioni; un insieme di persone soggette alle stesse leggi; un insieme di individui legati da un passato storico comune (e secondo alcune versioni parlanti la stessa lingua) o da una cultura comune. Quest'ultimo termine non è utilizzato in demografia.

Uno degli ultimi sforzi enciclopedici italiani (AA.VV., 2003) risulta un po' più elaborato: qui la "popolazione" indica "un aggregato di individui osservati in un determinato ambiente. Una popolazione umana deve avere una struttura naturale che gli permette di essere definita come organizzazione sociale autonoma". Tuttavia, secondo la stessa fonte, il "popolo" è "uno dei tre elementi essenziali che costituiscono lo Stato", essendo gli altri elementi il territorio e la sovranità. Pertanto, il popolo, come aggregato sociale di uomini è da considerarsi come la precondizione di qualsiasi forma di organizzazione statale, non potendosi concepire uno Stato senza una società preesistente. Negli ordini moderni il popolo è formato da cittadini, ossia da soggetti che si trovano in una particolare situazione giuridica, dalla quale derivano dei diritti e dei doveri e una protezione speciale nel diritto internazionale, chiamata cittadinanza.

Popolo è un termine giuridico che si può distinguere da popolazione: quest'ultima indica un concetto puramente statistico, quello del numero degli abitanti o residenti di un determinato territorio. I due termini di popolo e popolazione sono quindi distinti da un'accezione rispettivamente giuridica e statistica; al contrario, entrambi avrebbero in comune l'idea di organizzazione: statale per il popolo, sociale per la popolazione.

L'espressione al plurale riguarderà dunque, per le popolazioni, differenti spazi e territori, mentre per il popolo la diversità sarà rappresentata sempre dal territorio, ma anche dalla storia, le istituzioni, le leggi e culture differenti. Il passaggio dal plurale al singolare comporterebbe, dunque, per la popolazione europea, la riconduzione da più territori ad un solo territorio; e per il popolo la riconduzione alle istituzioni, alle leggi e ad una cultura comune (Cagiano de Azevedo, 2005).

Senza addentrarci ulteriormente nel dibattito su queste definizioni, è possibile tentare di applicare alla demografia europea questo criterio di lettura, concentrandosi sui diversi stadi progressivi del percorso di integrazione europea: dall'Europa dei 15,

a quella dei 25 e poi 27 e ultimamente 28, fino alla grande Europa delineata dai 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. Alcuni studi hanno confrontato le popolazioni dei paesi membri delle diverse fasi della costruzione europea, utilizzando per una serie di indicatori demografici, i valori medi, le variazioni assolute e relative, le varianze semplici e relative per le diverse composizioni di paesi (Cagiano de Azevedo, 2005).

Dal punto di vista demografico, ogni popolazione è descrivibile in termini di struttura e di dinamiche naturali e migratorie. Ci chiediamo dunque se e come le diverse popolazioni nazionali stiano tendendo a convergere verso un'unica popolazione europea, contraddistinta da un profilo demografico comune. Si tratta di un tema che rientra nell'ambito della cosiddetta "convergenza demografica globale", che rappresenta uno dei fondamenti della teoria della transizione demografica.

Ebbene l'analisi della variabilità di questi dati conferma che i vari gruppi di popolazioni nazionali tendono a confluire verso un modello demografico comune, con una convergenza che si verifica con tempi e modalità differenti a seconda delle popolazioni e delle componenti demografiche considerate. La velocità di convergenza è più alta per le componenti demografiche contraddistinte da una minore variabilità territoriale (come natalità, fecondità totale e mortalità infantile), mentre è inferiore per le variabili che mostrano una maggiore differenziazione geografica (come mortalità generale e speranza di vita alla nascita). Si nota che la convergenza è più rapida per i raggruppamenti con le popolazioni dell'Europa occidentale e più lenta in quelli che includono anche le popolazioni dell'Europa dell'Est, ma i differenziali di variabilità rilevati tra i diversi gruppi tendono generalmente a ridursi nel corso del tempo.

Lo studio dell'andamento dei profili demografici delle popolazioni nazionali suggerisce quindi che esse tendono nel tempo ad assumere comportamenti simili. Le similarità sono più intense tra i paesi della "vecchia Europa", mentre permangono delle significative diversità tra i profili demografici delle popolazioni orientali e quelli delle altre popolazioni europee, soprattutto nel caso delle componenti demografiche legate direttamente alla mortalità. Tuttavia, si possono rintracciare dei segnali che evidenziano come le popolazioni dell'Europa dell'Est stiano anch'esse tendendo ad assumere caratteristiche demografiche simili a quelle delle altre popolazioni europee.

I profili demografici comuni nell'Unione Europea evolvono verso quelli tipici di popolazioni a crescita zero. La natalità decresce nel tempo, stabilizzandosi già dagli anni Novanta a livelli medi di poco superiori al 10‰; allo stesso modo, il tasso di fecondità totale si riduce, attestandosi su valori al di sotto del tasso di sostituzione. A partire già dalla seconda metà degli anni Settanta, i tassi medi di mortalità tendono a diminuire gradualmente. La mortalità infantile decresce costantemente nel corso del tempo, giungendo a valori medi al di sotto del 4‰ (Cagiano de Azevedo, Sebastiani, 2010). I profili comuni convergono dunque su una popolazione caratterizzata da crescente invecchiamento e da elevata speranza di vita alla nascita. Questa convergenza dei percorsi demografici si è accompagnata con l'emergere di una dimensione europea delle politiche sociali ad essi collegata, che dovrebbe caratterizzare nuove politiche comuni coerenti con il cosiddetto modello sociale europeo.

Il processo di invecchiamento si accentua ovunque, nonostante i punti di partenza diversi; allo stesso modo la mortalità infantile migliora ovunque, ma sempre con condizioni di partenza differenziate. In generale il profilo demografico dei paesi attualmente membri dell'Unione Europea appare già abbastanza omogeneo: si osservano tassi di natalità e mortalità costanti e una speranza di vita sempre maggiore nel corso degli anni. I tassi di crescita della popolazione, inclusa la scomposizione tra tasso naturale e saldo migratorio, assumono dei valori prossimi allo zero in termini di media e di varianza. I valori della fecondità totale sono al di sotto del tasso di ricambio generazionale e la loro varianza è molto piccola. Se ne deduce che a ragione il problema dell'invecchiamento della popolazione e della riforma dei sistemi pensionistici sia nelle priorità dei governi dei paesi membri dell'Unione Europea già da qualche anno.

Se si compara la popolazione della "vecchia Europa" dei 15, con l'attuale Unione Europea a 28, si nota che i comportamenti in materia di fecondità sono assolutamente simili: in media l'indicatore di fecondità è di circa 1,5 figli per donna e si tratta di un valore abbastanza robusto se si analizzano anche le variazioni e le varianze; al contrario, si notano ancora delle differenze nei tassi di mortalità ed in particolare della mortalità infantile e questa differenza nei valori della mortalità spiega anche le diversità nella struttura per età della popolazione: la popolazione dell'Europa

allargata ha una speranza di vita inferiore (con differenze di più di un anno sia per gli uomini che per le donne rispetto all'Europa a 15) ed una inferiore percentuale di ultra-sessantacinquenni (Council of Europe, 2006).

Se poi si tenta di paragonare i dati dei paesi dell'Unione Europea attuale (a 28 paesi) con l'insieme dei paesi del Consiglio d'Europa, si notano ancora delle similitudini in termini di fecondità, ma con maggiori disparità negli altri indicatori. Le varianze risultano in tutti i casi più elevate, a dimostrazione del fatto che si tratta di popolazioni ancora eterogenee paragonate a quelle dell'Unione. Si notano ancora forti disparità in termini di mortalità infantile, che naturalmente si ripercuotono sulla speranza di vita alla nascita e sulla distribuzione della popolazione per fasce di età: si tratta in generale di popolazioni più giovani dove gli under-14 sono quasi il 20% mentre gli over-65 meno del 15%.

L'omogeneità dei comportamenti demografici dei paesi membri dell'Unione ci indicherebbe che una popolazione europea sia sostanzialmente già nata; il processo di adattamento delle popolazioni dell'Europa Centrale e Orientale entrate nell'Unione nel 2004-2007 è già in corso ed in fase avanzata. Ad oggi, con le loro caratteristiche nazionali ed etniche, le popolazioni europee convergono più o meno tutte abbastanza rapidamente verso un profilo demografico che può essere riassunto in uno scenario piuttosto robusto attorno ai seguenti parametri demografici (Tab. 1):

*Tab. 1 - Indicatori demografici principali dell'UE.*

Tasso di crescita	circa 0,2 %
Accrescimento naturale	circa 0,04 %
Tasso di natalità	circa 1 %
Indicatore di fecondità	circa 1,6
Tasso di mortalità infantile	circa 0,4 %
Speranza di vita degli uomini	circa 77,5
Speranza di vita delle donne	circa 83,1
Struttura della popolazione, 0-14	circa 15,6 %
Struttura della popolazione, 65+	circa 18,2 %

Fonte: EUROSTAT, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables).

Le varianze differiscono naturalmente per ogni parametro, ed in particolare per quanto riguarda la mortalità infantile e generale; evidentemente certe popolazioni si distinguono nettamente in termini di parametri individuali e di livello e lunghezza della transizione demografica. La varianza aumenta, ovviamente, man mano che allarghiamo il gruppo di popolazioni di riferimento, dai paesi dell'Europa a 15, fino al gruppo più vasto (ed eterogeneo) dei 47 paesi che fanno parte del Consiglio d'Europa (Cagiano de Azevedo, 2005).

Aspetti demografici, sociali e politici si intrecciano evidentemente in maniera inestricabile, condizionandosi e modificandosi a vicenda: non è possibile analizzare gli uni senza considerare anche gli altri, sia nella loro dimensione statica e strutturale che in quella dinamica tendenziale.

### **3. Il *demos* europeo e le migrazioni**

Ai cambiamenti strutturali delle popolazioni europee, che come si è detto hanno vissuto e stanno vivendo il fenomeno della convergenza demografica, si aggiungono le dinamiche migratorie che, da un lato, interagiscono con la struttura demografica europea modificandola e dall'altro, contribuiscono ad un fenomeno di convergenza più ampia verso il "polo demografico" europeo.

Si dice spesso che ci troviamo in Europa in un regime di bassissima fecondità, mentre le persone che migrano verso di noi appartengono al contrario a popolazioni con fecondità più elevata. Questo contrasto, che preoccupa molto l'opinione pubblica e che è spesso oggetto di strumentalizzazione nei dibattiti politici, è però basato su convinzioni approssimative: in realtà, infatti, i paesi dai quali i migranti provengono sono, in larga misura, in una fase avanzata della transizione demografica. In altre parole, in questi paesi, una volta superata la fase di crescita esplosiva, comincia la riduzione, non della popolazione, ma della velocità di crescita della popolazione. Tutte le popolazioni del mondo hanno avuto questa forma di esplosione demografica, ma noi tendiamo a non ricordare la nostra e a guardare invece quella degli altri. Però, a parte alcuni casi specifici, si tratta di fenomeni già superati anche per molti paesi in via di sviluppo. Nella stragrande maggioranza dei casi, ad esempio, rispetto ai nostri vicini della sponda meridionale

del Mediterraneo, non abbiamo più a che fare con popolazioni altamente sottosviluppate: sono popolazioni che hanno diversi modi di vita, diversi ritmi economici, hanno avuto storie recenti molto diverse ma dal punto di vista della struttura demografica sono simili.

Il risultato della transizione demografica è l'invecchiamento della popolazione, con i conseguenti problemi relativi al sistema pensionistico che oggi ci troviamo ad affrontare. Si tratta di problemi che anche i paesi in via di sviluppo avranno tra breve, benché attualmente non li percepiscano e non se li pongano affatto. Il problema delle pensioni affligge già da qualche anno le nostre società odierne, ma farà presto la sua comparsa anche nei paesi da cui provengono molti immigrati.

Un altro equivoco demografico è quello della struttura per età: loro sono giovani, noi siamo vecchi. Se è vero che le diverse strutture demografiche possono favorire questi flussi, è bene sottolineare che queste non sono all'origine del fenomeno migratorio. Il problema dello squilibrio demografico può fungere da lubrificante delle migrazioni, ma non è la sua determinante principale: è ovvio che se prendiamo il caso specifico ad esempio di Lampedusa, l'impatto è anche numerico, ma nel sistema politico generale possiamo dire che il problema dei grandi numeri è una scusa e il problema dei disequilibri è un modo per nascondere problemi che sono di ordine diverso.

È importante sottolineare che gli immigrati, quando arrivano nel paese di destinazione, tendono ad adottare il modello procreativo del paese di accoglienza, come avvenne per gli immigrati italiani ai tempi dell'emigrazione in Svizzera, in Belgio, in Germania ed in America, paesi di cui oggi sono cittadini. Il riconoscimento della cittadinanza è spesso la via più efficace per superare questi equivoci.

I flussi migratori sono dunque inevitabili ed il numero delle persone coinvolte non è complessivamente altissimo. Ci possiamo ora chiedere se e in quale misura questi flussi migratori siano regolabili. La risposta è che si possono e si debbono regolare, ma sulla base di criteri e riflessioni adeguate; e sulle forme della regolazione del fenomeno migratorio nascono altri equivoci. Uno di questi consiste nel dire che poiché vi è disoccupazione, bisogna chiudere le porte all'immigrazione con l'adozione di leggi nazionali restrittive. La mobilità, quando si manifesta, lo fa seguendo

le logiche delle migrazioni moderne: per progetti migratori. Nei paesi di origine, nei villaggi o nelle famiglie, si decide che alcuni figli resteranno; uno continuerà l'allevamento, un altro resterà nel commercio, altri dovranno trovare risorse supplementari per lo sviluppo. Se queste risorse non vi sono localmente e vi è consapevolezza diffusa che sono invece disponibili in altri paesi, allora si parte. È quindi una decisione di ordine programmatico, quasi aziendale, fondata su un progetto che si pone un preciso obiettivo. Questa è l'origine di una grande parte del fenomeno migratorio, che poi si sviluppa secondo vari modelli in cui peraltro i migranti sono essi stessi i veri attori dello sviluppo.

La risposta al progetto migratorio da parte dei paesi di arrivo dei migranti è stata sempre una legislazione nazionale, sulla base del modello di sviluppo del paese, non rispondendo dunque direttamente al progetto migratorio degli immigrati: si dà cioè al problema una risposta non pertinente. Ora ci si sta rendendo conto che l'immigrazione non è un semplice *domestic problem*, ma un problema di società, tanto di accoglienza, quanto di partenza.

La migrazione italiana in Europa è stata trattata fino alla metà degli anni Settanta come migrazione internazionale, anche se era diretta verso il Belgio, la Francia, la Germania, paesi in cui venivano adottate misure legislative che riguardavano gli spagnoli e gli italiani, così come gli argentini e gli africani. Poi con la libera circolazione, gli europei sono diventati migranti interni; ora non vi è più una trattativa internazionale per regolare queste migrazioni, che sono considerate libera circolazione interna, come quella di un molisano che si trasferisca a Torino.

La società si è evoluta e i migranti sono tali perché definiti in base ad un preciso sistema di società, in base a precise disposizioni in merito alle frontiere; se queste cambiano, allora cambia anche la definizione di migrante. Il concetto di frontiera è labile, tanto per l'aria o la pioggia che si sposta, quanto per i fiumi, la cui acqua scorre; così anche per le migrazioni e per le popolazioni. Se pensiamo all'allargamento dell'Unione Europea, i polacchi e i cechi, per esempio, non sono più migranti, ma cittadini europei in regime di libera circolazione interna, così come ultimamente lo sono diventati anche i rumeni e i bulgari. Sono le frontiere che determinano i migranti e non viceversa: quindi è sulle frontiere che occorre operare per regolare le migrazioni in modo coerente.

Superando gli equivoci in materia di migrazioni si comincia a

parlare sempre più spesso di cooperazione decentralizzata e partenariato (si pensi ad esempio alle politiche di prossimità e vicinato dell'Unione), abbandonando la semplicistica visione dei *domestic problems* e coinvolgendo nella ricerca di una soluzione anche i paesi di partenza. Ci si trova così in un nuovo contesto, nel quale i progetti migratori sono ora materia di interesse sia per i paesi di accoglienza sia per quelli di invio. Si cerca una soluzione sulla base della diffusa consapevolezza che il progetto migratorio nasce da spinte molteplici e diverse, da fattori religiosi, economici, sociali.

È così necessaria una risposta multipla nella quale si coinvolgano in particolare le amministrazioni locali dei paesi di accoglienza, che sono i primi soggetti esposti al fenomeno migratorio. Quindi, una doppia evoluzione: non solo attraverso il partenariato con i paesi d'origine e la cooperazione decentrata, ma, nei paesi di accoglienza, attraverso l'applicazione del principio della sussidiarietà, una parola tutta europea. In altri termini, il problema va affrontato nella sua complessità almeno su scala continentale, come problema europeo – e non solo nazionale – in tutte le sue componenti: dalla scuola al lavoro, dall'alloggio all'accesso alle strutture sanitarie, dalla pianificazione alla gestione dei flussi.

Va sottolineato che fino ad oggi non esiste una legislazione o una vera politica europea sul fronte delle migrazioni, a parte l'Accordo di Schengen, che è però prevalentemente uno strumento tecnico-organizzativo. La questione della legislazione è molto difficile da risolvere, soprattutto perché viene posta in termini non corretti. Secondo il principio della sussidiarietà, le norme che valgono per i migranti dovrebbero valere anche per tutti. Siamo cioè tutti multicittadini, della nostra città, della nostra regione, dello Stato e dell'Europa; e, in base al fatto che viviamo in un sistema democratico, esercitiamo tutti i diritti e doveri della cittadinanza, dal diritto di esprimere le nostre opinioni con il voto, al dovere di pagare le tasse sui nostri redditi. Questo concetto di cittadinanza si sta estendendo e va condiviso anche con coloro che, come i migranti, ne condividono solo alcuni aspetti. Il processo sussidiario di costruzione dell'Europa è un meccanismo attraverso il quale popoli e popolazioni hanno trovato un regime di regolazione dei conflitti: oggi questo meccanismo è richiesto anche da altri paesi.

La revisione di molte legislazioni, e soprattutto di molte idee sul concetto di cittadinanza, presuppone l'idea di multiculturalità

lità e di multicittadinanza, che nel momento stesso in cui viene enunciata viene intesa quasi come un'addizione. Multiculturalità significa invece compatibilità di situazioni diverse, compatibilità che va ovviamente ricercata, riconosciuta, rispettata e quindi costituzionalmente protetta. Il processo di sviluppo dell'Europa, della propria democrazia e del proprio benessere, e il processo di sviluppo delle popolazioni vicine dovrebbe diventare un unico processo che giustifica la vicinanza degli orizzonti di coesistenza che andrebbero ricercati attraverso un patto di tipo federale.

L'*acquis communautaire* è il risultato delle scelte europee: raccoglie in forma normativa l'insieme delle scelte e dei processi che l'Europa ha compiuto per oltre sessant'anni, e per lasciare dietro di sé le rovine della guerra scegliendo il cammino di uno sviluppo pacifico, economico e sociale, preservando al tempo stesso le caratteristiche culturali e civili delle proprie popolazioni. Questo ha cambiato anche la visione dei confini dell'Europa, che sono oggi molto meno rappresentati dalle antiche delimitazioni naturali (montagne, fiumi e stretti) e politici (trattati di pace, occupazioni militari), e sono invece espressi dall'estensione di un'area di civilizzazione sempre crescente rappresentata dai paesi che si riconoscono o vogliono accedere proprio all'*acquis communautaire*: che rappresenta oggi il vero confine della nuova Europa. Ciò vuol dire che dal punto di vista dello sviluppo, l'Europa ha cambiato non la geografia fisica ma quella politica ed economica; il modello comunitario si è espanso e dovrà ancora espandersi se si vuole superare la crisi economica e politica attuale nella quale ci troviamo impantanati. Le sue regole devono evolvere verso una dimensione giuridica e politica più complessa che richiede un contesto costituzionale europeo e una precisa volontà politica che dia ai problemi europei delle risposte europee e non più nazionali.

#### **4. La popolazione europea vista dall'esterno**

Non vi è una questione demografica all'origine del processo di unione dell'Europa: in altri termini, non c'è stata una popolazione europea che abbia spinto per la costruzione o il riconoscimento di uno Stato. Al contrario, a partire dalla creazione dell'Unione Europea si può sostenere – come abbiamo fatto – l'ipotesi della costituzione progressiva di una popolazione europea.

Questa idea può essere analizzata dal punto di vista della convergenza interna verso una dinamica demografica comune, e da una eventuale omogeneità con differenti dinamiche demografiche in altre regioni del mondo.

Per quanto riguarda il primo aspetto abbiamo analizzato la convergenza di diverse dinamiche demografiche nazionali europee verso un modello demografico comune: è ben noto che questo modello si manifesta con il calo della mortalità infantile, l'invecchiamento della popolazione derivante dall'allungamento della durata di vita e dal calo di natalità e fecondità; con il cambiamento dei modelli familiari; con i nuovi equilibri (o squilibri) tra giovani e anziani all'interno delle strutture demografiche; con la permanenza di una variabilità regionale ed etnica; il tutto in regime di convergenza più o meno spinta verso un unico scenario demografico europeo.

A questa dinamica della popolazione europea convergono, come appena indicato, alcune popolazioni vicine alla zona strettamente europea: tra queste, le popolazioni mediterranee, e alcune del Medio Oriente, costituiscono quello che si potrebbe definire un "polo euro-mediterraneo" caratterizzato da una transizione demografica avanzata.

Nonostante l'elevata variabilità interna di questo gruppo di popolazioni, la convergenza verso il profilo demografico europeo di riferimento è riscontrabile e questa analisi in prospettiva è rafforzata dal confronto con diversi poli demografici extra-europei, più o meno omogenei dal punto di vista interno e fortemente differenti nel grado della transizione demografica raggiunto ed in certe caratteristiche demografiche strutturali rispetto al modello europeo.

Senza entrare nel dettaglio dei singoli profili demografici, possiamo guardare agli insiemi demografici cinese, indiano, sub-sahariano, nord-americano, mentre alcune riserve potrebbero essere mantenute sul profilo specifico latino-americano (UN, 2013).

Nella comparazione tra profili demografici, la considerazione dei caratteri differenziali è ovviamente molto interessante, così come la variabilità interna dei principali parametri demografici. Ancora più interessante è l'osservazione e la riflessione sulle caratteristiche demografiche delle popolazioni limitrofe a questi diversi poli. L'osservazione di queste realtà diverse e la cooperazione al loro sviluppo anche demografico, invece del loro isolamento, potrebbe

aiutare a comprendere il futuro demografico di più regioni del pianeta, ed in modo particolare di una lunga fascia demograficamente molto “sismica” che va dalle popolazioni della Siberia a quelle caucasiche, afgane, bengalesi, iraniane, irachene, etiopi ed eritree, fino ad alcune popolazioni del Sahara, caratterizzate da etnie e a volte sistemi tribali demograficamente scombuscolati sia storicamente che in prospettiva. Per queste modifiche al livello delle strutture o del movimento naturale della popolazione o all’ambiente potrebbero ancora dare luogo a movimenti naturali e migratori importanti.

Così come la piccola Europa (quella precedente al grande allargamento) è diventata con le sue trasformazioni comunitarie una zona di attrazione per le popolazioni provenienti da altri paesi più o meno vicini, così l’attuale Europa a 28 o anche la grande Europa dei 47 paesi membri del Consiglio d’Europa può potenzialmente diventare un’area demografica relativamente omogenea, con una forte mobilità interna e una forza di attrazione di flussi migratori in provenienza dalle aree limitrofe. Questo scenario, una volta consolidato, implicherebbe un cambiamento importante nella concezione di popolo “vicino” sia dal punto di vista europeo che da quello extra-europeo, tendendo ad identificare delle aree geografiche caratterizzate da una relativa omogeneità interna, ma profondamente differenti tra loro sia a livello della struttura che delle dinamiche demografiche.

## **5. Dalla demografia alla politica**

Dalla constatazione dell’esistenza, da un punto di vista demografico, di un *demos* europeo, quantomeno *in divenire*, possono derivare molte considerazioni politiche di notevole importanza. Innanzitutto, si contraddice in modo evidente la teoria del cosiddetto “nazionalismo repubblicano”, secondo la quale la sostanziale mancanza di un *demos* europeo costituirebbe un limite invalicabile rispetto alla formazione di un ordine politico stabile di tipo sovranazionale<sup>2</sup>. Al contrario si confermerebbero le teorie promosse da altri intellettuali, tra cui ad esempio il filosofo tedesco Jürgen Habermas, secondo le quali il *demos* non deve necessariamente

---

<sup>2</sup> È la teoria sostenuta ad esempio dal costituzionalista tedesco Josef Isensee.

te precedere la formazione di una nuova comunità o una nuova forma di democrazia sopranazionale, ma può seguire questo processo<sup>3</sup>; o magari accompagnarlo, come diremmo più correttamente dopo le considerazioni di carattere demografico sviluppate più sopra.

Molti individuano nella mancanza di un popolo – inteso come quel soggetto che costruisce lo Stato – la principale debolezza politica dell’Unione Europea. Perfino la Corte Costituzionale tedesca, nella celebre sentenza del 12 ottobre 1992, affermò che “con il trattato di Maastricht non viene fondato uno Stato che ha le sue radici nel popolo (*staatsvolk*) europeo, ma un’associazione di Stati attraverso cui diventa più stretta l’unione dei popoli europei attualmente organizzati”. In altre parole, si affermava che all’Unione manca un popolo europeo, che possa essere considerato artefice della costruzione europea ed in cui risieda la sovranità, la quale, al contrario, rimarrebbe appannaggio esclusivo di ciascuno dei popoli degli Stati membri.

In questa visione “euroscettica”, il fatto che gli europei non costituiscano un popolo è vero soltanto nel momento in cui si fa riferimento ad un concetto di nazione in cui l’omogeneità del popolo è determinata da caratteri etnici e culturali. Si confonde però in questo caso il *demos* con *l’ethnos*, cioè si assimila l’idea di popolo a quella di gruppo etnico. D’altronde è difficile immaginare altri popoli nel corso della storia che abbiano fondato una nazione essendo assolutamente omogenei dal punto di vista della razza, della lingua o della cultura.

Ritenendo invece, più correttamente, il *demos* come quel soggetto politico che fonda la democrazia e costruisce lo Stato come apparato istituzionale, ne deriva chiaramente che i cittadini di uno Stato sono caratterizzati non tanto da comuni caratteri etnici o culturali, quanto soprattutto dalla capacità di riconoscersi i comuni diritti ed accettare la condivisione dei relativi costi (doveri) (Del Sole, 2004).

Questa puntualizzazione sul significato di *demos* non è affatto banale, perché se la risposta fornita dagli euroscettici (e come abbiamo visto in questo caso anche dalla suprema corte tedesca) è errata secondo quanto abbiamo detto, la domanda appare invece corretta: cioè effettivamente la possibilità di un’evoluzione o

---

<sup>3</sup> A questo proposito si pensi alla celebre frase di Massimo d’Azeglio: “Abbiamo fatto l’Italia, ora dobbiamo fare gli italiani”.

di una nascita dell'Europa politica è subordinata all'affermazione dell'esistenza di un *demos* europeo.

Esiste infatti una evidente divaricazione tra i bisogni del *demos* europeo (o del *demos* europeo in divenire) e la capacità di agire di chi dovrebbe governare questo *demos* sovranazionale. Questa divaricazione, in ultima istanza, costituisce il famoso "deficit democratico" europeo che dovrebbe essere affrontato operando simultaneamente sui diversi livelli di governo (municipale, regionale, nazionale, europeo, e potenzialmente mondiale) sulla base del principio di sussidiarietà.

Come si è accennato, una delle principali teorie di cui si nutre il cosiddetto antieuropeismo individua proprio nella mancanza di un *demos* europeo l'impossibilità di una reale democrazia in Europa: è evidente che se non esiste un *demos* europeo, ma solo dei *demos* nazionali, soltanto a livello nazionale può esercitarsi legittimamente un governo democratico.

In realtà, però, la costruzione europea è nata proprio perché i bisogni dei popoli europei non potevano più essere soddisfatti dai governi nazionali e quindi si rendeva necessaria la formazione di una qualche forma di governo sovranazionale. È l'incompletezza di questa struttura sovranazionale che mette in pericolo la democrazia in Europa, in quanto non consente di rispondere adeguatamente a bisogni che sono già sovranazionali, lasciando gli Stati in balia di se stessi, a confrontarsi tra loro sulla base naturalmente della legge del più forte. Si devono quindi recuperare a livello europeo quei pezzi di sovranità che gli stati hanno già perso a livello nazionale, a tutto vantaggio dei mercati, delle lobby e delle forze (soprattutto economiche) che agiscono su una scala molto maggiore di quella dei singoli stati.

Sulla base di quale *demos* europeo si dovrebbe creare un vero governo europeo? È evidente che si possono usare criteri geografici, antropologici, linguistici, religiosi, e così via. E sulla base di questi criteri, come fanno gli antieuropeisti, si può argomentare che non è possibile né auspicabile un governo comune, stanti tutte queste differenze. Ma se ci si sposta dal piano dei "sentimenti" a quello della "ragione" ci si rende conto che un governo comune è necessario non quando ci sono delle affinità elettive, o linguistiche, o religiose: un governo comune è necessario quando ci sono dei bisogni comuni che devono essere soddisfatti e che solo in comune possono essere soddisfatti in modo efficiente e soddisfacente.

Ciascuno di noi vive in un sistema che è già fatto di interdipendenze su più dimensioni, essendo membro di comunità progressivamente più ampie (dal municipio alla regione, al paese, al continente, al mondo) caratterizzate da interessi comuni e dipendenze reciproche e che richiedono tutte una forma di governo.

Eppure, in Europa viviamo la paradossale contraddizione per cui l'Europa potrebbe soddisfare alcuni bisogni sovranazionali, ma le manca un vero governo; al contrario gli stati nazionali, che mantengono formalmente la titolarità di ampie porzioni di sovranità, hanno il governo ma non possono rispondere alle sfide di oggi, perché queste ultime sono ormai su scala sovranazionale, e quindi più grandi di loro.

Dunque all'Europa non manca tanto un vero *demos*, quanto un vero *kratos*, cioè un vero governo che consenta un'azione efficace e pienamente democratica (essendo la parola democrazia l'unione di due sostantivi dello stesso valore) (Padoa Schioppa, 2009).

L'Europa soffre insomma di un grave difetto di costruzione che impedisce al governo dell'Unione di svolgere appieno il proprio compito: questo difetto riguarda soprattutto la capacità di funzionamento del governo, non tanto la sua rappresentatività. Di conseguenza, la democrazia è realizzata solo in maniera parziale perché manca la capacità di decidere e i mezzi per attuare le decisioni. E questo succede nonostante gli europei possano senza troppe difficoltà definirsi un popolo, sia sulla base di considerazioni razionali-utilitaristiche, sia sulla base di considerazioni sentimentali-culturali, sia infine sulla base di considerazioni strettamente demografiche, come si è visto.

È bene ricordare, a questo proposito, che gli europei sono dotati di un enorme patrimonio comune di tradizioni, di costumi, di istituzioni e di cultura, che spesso può essere percepito e spiegato molto più facilmente da un non-europeo, essendo naturalmente noi europei concentrati più sulle nostre differenze che su ciò che ci unisce rispetto agli altri abitanti del pianeta.

In conclusione, è interessante notare come una delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona richiama esplicitamente il popolo europeo, fornendo uno strumento di partecipazione diretta dei cittadini: un milione di cittadini dell'Unione, che siano originari di un numero significativo di stati membri, possono invitare la Commissione Europea a presentare una proposta appropriata in una materia giudicata necessaria ai fini dell'attuazione del trat-

tato. Si tratta di una novità importante nel sistema istituzionale dell'Unione, incluso nel trattato nella parte relativa ai principi democratici. Si introduce un diritto di iniziativa legislativa popolare che a livello nazionale esiste solo in dodici dei ventotto stati che compongono l'UE (Ponzano, 2008). Questo nuovo diritto di iniziativa popolare potrebbe diventare un importante meccanismo di rafforzamento della democrazia europea nel momento in cui le organizzazioni rappresentative della società civile si adoperino per creare il necessario dibattito transnazionale su tematiche di grande rilevanza. Queste iniziative dei cittadini europei (ICE), tra cui quella per l'acqua pubblica (che ha già raggiunto il milione di firme) e quella per un piano europeo straordinario per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione (che ha già ottenuto l'approvazione del testo da parte della Commissione Europea e per la quale è da poco partita la raccolta firme) potrebbero dunque contribuire fortemente alla nascita di un vero spazio pubblico europeo, elemento fondamentale per il rafforzamento del *demos* europeo.

## **Bibliografia**

- AA.VV. (2003), *L'Enciclopedia*, la Biblioteca di Repubblica, UTET.
- CAGIANO DE AZEVEDO R., AMBROSETTI E. (2003), *Europe in the new Millenium: people and population*, Acta Universitatis Carolinae, Geographica XXXVI, Praha.
- CAGIANO DE AZEVEDO R., CAPACCI G. (2004), *Invecchiamento e svecchiamento della popolazione europea*, Aracne, Roma.
- CAGIANO DE AZEVEDO R. (2005), *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Terza Edizione, Il Mulino, Bologna.
- CAGIANO DE AZEVEDO R. (2007), *Le migrazioni internazionali. Il cammino di un dibattito*, Giappichelli, Torino.
- CAGIANO DE AZEVEDO R., SEBASTIANI M. R. (2010), *Europa: popolo e popolazioni*, in AA.VV., *Il trattato di Lisbona: genesi, struttura e politiche europee*, vol. 28, Centro di Documentazione Europea, Catania.
- CHESNAIS J.C. (1996), *La mondialisation démographique: un nouveau regard sur le XXe siècle*, *Population et Sociétés*, n. 318, Paris.
- COUNCIL OF EUROPE (2006), *Recent demographic developments in Europe 2005*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- DEL SOLE E. (2004), *Esiste un popolo (demos) europeo?*, Altalex, 28/06/2004.
- DEMOPÆDIA, Dizionario demografico multilingue, (seconda edizione armonizzata, volume italiano).

- PADOA SCHIOPPA T. (2009), *Demos e Crazia in Europa*, Discorso sulla democrazia alla Biennale democrazia, Torino, 26 aprile 2009.
- PONZANO P. (2008), *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, Relazione al convegno organizzato dalla Cattedra di Diritto dell'UE della Facoltà di Giurisprudenza e dal CDE, Verona, 7 novembre 2008.
- SALT J. (2005), *Current trends in international migration in Europe*, Council of Europe, Strasbourg.
- UNFPA (2011), *World Population to Reach 7 Billion on 31 October*, Press Release, 3 May 2011, <http://www.unfpa.org/public/home/news/pid/7597>.
- UNITED NATIONS (2013), *World Population Prospects: the 2012 revision*, Volume I: Comprehensive Tables, New York.

*Summary:* Facing the necessity to move towards more meaningful and complete forms of european integration, in order to overcome the current economic and political crisis, it is worth questioning the existence of a european *demos* which will be able to create and legitimate a real european democratic sovereignty able to meet the existing and future challenges. After an analysis of the different references to a european *demos* during the european integration process, focusing in particular on the european demographic convergence, we will try to propose some reflections on the role that the potential european *demos* could or should have concerning the major transformations going on in Europe.

*Résumé:* Face à la nécessité d'aller vers formes plus accomplies d'intégration européenne pour surmonter la crise économique et politique actuelle, il est utile de s'interroger sur l'existence d'un *demos* européen qui serait en mesure de créer et légitimer une souveraineté démocratique européenne capable de répondre aux défis actuels et futurs. Après une analyse des différentes acceptions que les références à un *demos* européen ont eu dans le processus d'intégration, avec une référence particulière à l'analyse de la convergence démographique européenne, nous allons proposer quelques considérations sur le rôle que l'éventuel *demos* européen pourrait ou devrait avoir par rapport aux changements majeurs actuels en Europe.