
















L'Europa in 12 lezioni

di **Pascal Fontaine**

Già collaboratore di Jean Monnet
e già professore all'*Institut d'Études Politiques*
di Parigi

1.		Perché un'Unione europea?	4
2.		Dieci tappe storiche	8
3.		L'allargamento e la politica di prossimità	12
4.		Come funziona l'Unione europea?	16
5.		Di cosa si occupa l'Unione europea?	22
6.		Il mercato unico	28
7.		L'unione economica e monetaria (UEM) e l'euro	32
8.		Verso una società basata sulla conoscenza	36
9.		L'Europa dei cittadini	40
10.		L'Europa della libertà, della sicurezza e della giustizia	44
11.		L'Unione europea sulla scena mondiale	48
12.		Quale futuro per l'Europa?	54
		Cronologia dell'integrazione europea	58



1. Perché un'Unione europea?





La missione dell'Europa nel XXI secolo è quella di:

- *garantire la pace, la prosperità e la stabilità dei suoi popoli;*
- *superare le divisioni del continente;*
- *garantire la sicurezza dei suoi cittadini;*
- *favorire uno sviluppo economico e sociale il più equilibrato possibile;*
- *rispondere alle sfide della globalizzazione e preservare la diversità dei popoli europei;*
- *sostenere i valori condivisi da tutti i cittadini europei, come lo sviluppo sostenibile, la difesa dell'ambiente, il rispetto dei diritti umani e l'economia sociale di mercato.*

I. Pace e stabilità

Prima di concretizzarsi in un vero e proprio progetto politico, l'idea di un'Europa unita è stata a lungo solo un sogno nelle menti di alcuni filosofi e visionari. Victor Hugo, ad esempio, vagheggiava gli «Stati Uniti d'Europa» ispirandosi ad ideali pacifisti ed umanisti. Ma questo sogno fu brutalmente smentito dalle terribili guerre che prostrarono l'Europa nella prima metà del XX secolo.

Bisogna aspettare la fine della seconda guerra mondiale per veder nascere una nuova speranza. Alcuni degli uomini che durante la guerra avevano combattuto contro i regimi dittatoriali sono ora decisi a superare gli odi e gli antagonismi nazionali e a porre le basi per una pace duratura. Fra il 1945 e il 1950 statisti coraggiosi come Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi e Winston Churchill si impegnano a guidare i popoli dell'Europa occidentale verso una nuova era, un'era caratterizzata dalla creazione di nuove strutture, basate su interessi comuni e fondate su trattati destinati a garantire il rispetto delle leggi e l'uguaglianza fra le nazioni.

Il 9 maggio 1950, ispirandosi a un'idea di Jean Monnet, il ministro francese degli Affari esteri Robert Schuman propone di creare la Comunità europea del carbone e dell'ac-

ciaio (CECA). La produzione del carbone e dell'acciaio di paesi in guerra fra loro passa sotto il controllo di un'autorità comune, l'Alta Autorità: le materie prime della guerra, con grande senso pratico e altissimo valore simbolico, diventano così strumenti di riconciliazione e di pace.

II. La riunificazione dell'Europa

Dopo la caduta del muro di Berlino, avvenuta nel 1989, l'Unione europea favorisce la riunificazione della Germania. Quando poi l'impero sovietico crolla nel 1991, gli ex paesi comunisti dell'Europa centrale e orientale, sottoposti per decenni al giogo autoritario del Patto di Varsavia, decidono che il loro futuro è accanto alla famiglia delle nazioni democratiche europee.

Il processo di allargamento è tuttora in corso. Nell'ottobre 2005 sono cominciati i negoziati di adesione con la Turchia e la Croazia, mentre vari paesi balcanici hanno presentato la loro candidatura all'Unione europea.

III. La sicurezza

L'Europa del XXI secolo continua a dover far fronte ai problemi della sicurezza. L'Unione

europea deve provvedere con efficacia alla sicurezza dei suoi Stati membri e deve collaborare in modo costruttivo con le regioni situate appena fuori dei suoi confini: Nord Africa, Balcani, Caucaso, Medio Oriente. Deve inoltre tutelare i suoi interessi militari e strategici collaborando con i suoi alleati, in particolar modo con la NATO, e definendo un'autentica politica europea in materia di sicurezza e difesa (PESD).

La sicurezza interna e la sicurezza esterna sono due facce della stessa medaglia. Per lottare contro il terrorismo e il crimine organizzato è necessario che le forze di polizia di tutti i paesi dell'Unione europea operino in stretta collaborazione. Fra le nuove sfide dell'Europa, la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia in cui i cittadini abbiano pari accesso alla giustizia e siano uguali di fronte alla legge presuppone una cooperazione rafforzata fra i governi. Organi come l'Europol, l'ufficio europeo di polizia, ed Eurojust, che promuove il coordinamento fra magistrati, giudici e ufficiali di polizia, devono inoltre assumere un ruolo più attivo ed efficace.

IV. La solidarietà economica e sociale

L'Unione europea è stata creata per perseguire l'obiettivo politico della pace, ma il suo dinamismo e il suo successo dipendono dalle basi economiche su cui poggia.

Per garantire la crescita economica e far fronte alla concorrenza delle grandi economie mondiali, i paesi europei, il cui peso demografico è in costante diminuzione su scala globale, devono restare uniti. Nessuno Stato membro dell'Unione europea è sufficientemente forte per lanciarsi da solo sul mercato globale. Il mercato unico europeo rappresenta una piattaforma fondamentale grazie a cui le imprese europee possono competere efficacemente sui mercati mondiali.

L'Europa della libera concorrenza non può tuttavia prescindere dall'Europa della solidarietà, che si esprime concretamente a favore

dei suoi cittadini: in caso di alluvioni o di altre catastrofi naturali il bilancio dell'Unione europea fornisce assistenza alle vittime. I fondi strutturali, gestiti dalla Commissione europea, favoriscono ed integrano gli interventi attuati dalle autorità nazionali e regionali per ridurre le disparità fra le diverse regioni d'Europa. Il bilancio dell'Unione europea e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuiscono infine a sviluppare le infrastrutture di trasporto europee (autostrade, treni ad alta velocità), rompendo l'isolamento delle regioni periferiche e incentivando gli scambi transeuropei. Il mercato unico europeo, che conta mezzo miliardo di consumatori, deve giovare al maggior numero possibile di operatori e imprese: da questo dipenderà in parte il successo economico dell'Unione europea.

V. Identità e diversità in un mondo globalizzato

Le società postindustriali europee diventano sempre più complesse. Il tenore di vita continua a crescere, ma persiste il divario fra ricchi e poveri, acuito peraltro dall'allargamento, che ha visto l'adesione di paesi con un tenore di vita inferiore alla media europea. È importante che gli Stati membri dell'Unione collaborino per ridurre queste disparità.

Gli sforzi compiuti in tal senso non hanno tuttavia compromesso le differenze culturali e linguistiche dei paesi europei. Molte attività realizzate dall'Unione contribuiscono al contrario ad una nuova crescita economica fondata sulle specificità regionali e sulla ricchezza delle diverse tradizioni e culture.

Mezzo secolo di integrazione europea insegna che l'unione fa davvero la forza: realizzando azioni comuni ed esprimendosi con un'unica voce l'Unione europea ha molto più peso economico, sociale, tecnologico, commerciale e politico della semplice somma dei suoi Stati membri.

Perché?

- Perché l'Unione europea è la prima potenza commerciale del mondo e svolge



Unità nella diversità. Nome di strada in due lingue a Malta.

quindi un ruolo decisivo nei negoziati internazionali, come quelli a livello dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), che riunisce 149 paesi, o nell'applicazione del protocollo di Kyoto sull'inquinamento atmosferico e il cambiamento climatico;

- Perché prende chiaramente posizione su questioni sensibili per il cittadino, quali la tutela dell'ambiente, le fonti rinnovabili di energia, il principio di precauzione nella sicurezza alimentare, gli aspetti etici della biotecnologia, la protezione delle specie minacciate;
- Perché ha lanciato importanti iniziative a favore dello sviluppo sostenibile a livello mondiale nel quadro dell'*Earth Summit* tenutosi a Johannesburg nel 2002.

Il vecchio adagio «l'unione fa la forza» continua ad avere un senso per i cittadini europei, ma il processo di integrazione dell'Unione europea non ha uniformato gli stili di vita, le tradizioni e le culture dei suoi popoli: l'Unione ha anzi fatto della diversità uno dei suoi valori fondamentali.

VI. I valori dell'Europa

L'Unione europea intende promuovere valori umanitari e progressisti e far sì che l'umanità possa beneficiare dei grandi cambiamenti planetari attualmente in corso e non esserne la vittima. Le forze del mercato o l'azione unilaterale non bastano a colmare le esigenze dell'umanità.

L'Unione sostiene quindi una visione umanista e un modello sociale che la stragrande maggioranza dei suoi cittadini sente di condividere. I diritti dell'uomo, la solidarietà sociale, la libertà d'impresa, l'equa condivisione dei prodotti della crescita economica, il diritto a un ambiente tutelato, il rispetto delle diversità culturali, linguistiche e religiose, un'armoniosa combinazione di progresso e tradizioni costituiscono per gli europei un ricco patrimonio di valori comuni.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000, sancisce tutti i diritti attualmente riconosciuti dagli Stati membri e dai loro cittadini. Questi valori contribuiscono ad accomunare gli europei in un sentimento di fratellanza: per fare solo un esempio, tutti i paesi dell'Unione europea hanno abolito la pena di morte.



A photograph of a person climbing a wooden ladder against a wall. The person is wearing a dark jacket and pants, and is positioned on the ladder, reaching up. The ladder is leaning against a light-colored wall. The image has a slightly grainy, vintage feel. A dark blue banner with white text is overlaid on the upper part of the image.

2. Dieci tappe storiche



- 1951:** *Nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) con sei paesi fondatori*
- 1957:** *Il trattato di Roma istituisce il mercato comune*
- 1973:** *Le Comunità passano a nove Stati membri ed elaborano politiche comuni*
- 1979:** *Prima elezione diretta del Parlamento europeo*
- 1981:** *Primo allargamento mediterraneo*
- 1993:** *Completamento del mercato unico*
- 1993:** *Con il trattato di Maastricht nasce l'Unione europea*
- 1995:** *L'Unione europea passa a 15 Stati membri*
- 2002:** *Introduzione delle monete e banconote in euro*
- 2004:** *Altri dieci paesi aderiscono all'Unione*

1. Il 9 maggio 1950 la dichiarazione di Schuman propone la creazione di una **Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)**, che si concretizza con il trattato di Parigi del 18 aprile 1951. Creando un mercato comune del carbone e dell'acciaio, i sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e

Paesi Bassi) intendono anzitutto garantire la pace fra i vincitori e i vinti della seconda guerra mondiale, associandoli e inducendoli a cooperare in un quadro istituzionale comune improntato al principio dell'uguaglianza.



© EC

Il 9 maggio 1950 il ministro francese degli Affari esteri, Robert Schuman, avanza per la prima volta pubblicamente le idee che porteranno alla creazione dell'Unione europea. Il 9 maggio si celebra quindi la «Giornata dell'Europa».

2. Con il **trattato di Roma** del 25 marzo 1957 i sei Stati membri decidono di dar vita a una **Comunità economica europea (CEE)** basata su un mercato comune più ampio, comprendente tutta una serie di beni e servizi. I dazi doganali tra i sei paesi sono definitivamente aboliti il 1° luglio 1968 e già negli anni sessanta vengono istituite politiche comuni, prime fra tutte la politica agricola e quella commerciale.

3. Il successo è tale che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decidono di aderire alle Comunità. Il primo allargamento, da sei a nove membri, avviene nel 1973. Ad esso si aggiungono l'attuazione di **nuove politiche in ambito sociale ed ambientale** e la creazione, nel 1975, del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

4. Il giugno del 1979 segna una tappa fondamentale per le Comunità europee, con la **prima elezione del Parlamento europeo**

a suffragio universale diretto. Queste elezioni si svolgono ogni cinque anni.

5. Nel 1981 entra a far parte delle Comunità la **Grecia**, seguita nel 1986 dalla **Spagna** e dal **Portogallo**. In questo modo si rafforza la presenza della CEE nell'Europa meridionale e diventa necessario ampliare i programmi di aiuto alle regioni.

6. Agli inizi degli anni ottanta la recessione mondiale alimenta una corrente di «euro-pessimismo». Nel 1985 la Commissione europea, allora presieduta da Jacques Delors, pubblica un libro bianco grazie al quale si riaccendono nuove speranze. La Comunità decide infatti di completare il **mercato interno** entro il 1° gennaio 1993. Sancisce tale ambizioso obiettivo l'Atto unico europeo, che è firmato nel febbraio 1986 ed entra in vigore il 1° luglio 1987.



Nel 1989 crolla il muro di Berlino e cominciano gradualmente a sparire le vecchie divisioni del continente europeo.

© Reuters



7. L'assetto politico del continente subisce una radicale trasformazione con la **caduta del muro di Berlino** nel 1989, la riunificazione tedesca nell'ottobre 1990, la democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale liberatisi dal controllo sovietico e l'implosione dell'Unione sovietica nel dicembre 1991.

Gli Stati membri aprono i negoziati per elaborare un nuovo **trattato sull'Unione europea** che il Consiglio europeo, composto da capi di Stato o di governo, adotta a Maastricht nel dicembre 1991. Il trattato entra in vigore il 1° novembre 1993. Integrando nel sistema comunitario esistente un regime di cooperazione intergovernativa per alcuni settori, il nuovo trattato crea l'Unione europea (UE).

8. Il nuovo dinamismo europeo e l'evoluzione geopolitica del continente portano altri tre paesi – **Austria, Finlandia e Svezia** – ad aderire all'Unione europea il 1° gennaio 1995.

9. L'UE si avvia ormai verso la sua realizzazione più spettacolare: la creazione di una **moneta unica**. Nel 1999 l'euro è introdotto per le transazioni finanziarie (non in denaro), mentre le monete e le banconote sono emesse tre anni dopo nei dodici paesi della zona euro. La moneta unica assurge così allo status di valuta internazionale di riserva, alla stregua del dollaro.

I cittadini europei devono far fronte alla globalizzazione. Le nuove tecnologie e il ricorso sempre più diffuso a Internet trasformano l'economia, ma pongono anche delle sfide a livello sociale e culturale.

Nel marzo 2000 l'Unione europea adotta la «**strategia di Lisbona**». L'obiettivo è quello di modernizzare l'economia europea affinché sia in grado di competere sul mercato globale con colossi come gli Stati Uniti o i paesi di recente industrializzazione. La strategia di Lisbona presuppone che sia dato ampio spazio all'innovazione e agli investimenti e che i sistemi d'istruzione europei siano resi atti a rispondere alle esigenze della società dell'informazione.

Parallelamente, la disoccupazione e l'aumento delle spese pensionistiche acuiscano la pressione sulle economie degli Stati membri, rendendo sempre più urgenti le riforme. L'opinione pubblica chiede ai governi, con insistenza crescente, di trovare una soluzione pratica a queste problematiche.

10. L'Unione europea ha da poco raggiunto i 15 Stati membri quando cominciano i preparativi per un nuovo **allargamento senza precedenti**. Alla metà degli anni novanta presentano domanda di adesione gli ex paesi del blocco sovietico (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), i tre Stati baltici dell'ex Unione Sovietica (Estonia, Lettonia e Lituania), una repubblica dell'ex Jugoslavia (Slovenia) e due paesi mediterranei (Cipro e Malta).

Spinta dal desiderio di stabilità sul continente e dall'impulso di estendere a tali giovani democrazie i benefici dell'unificazione europea, l'UE accoglie favorevolmente queste candidature. I negoziati per le future adesioni prendono avvio nel dicembre 1997. Il 1° maggio 2004 dieci dei dodici paesi candidati entrano a far parte dell'Unione europea, che diventa così un'Unione a 25. Seguono la Bulgaria e la Romania il 1° gennaio 2007.

3. L'allargamento e la politica di prossimità





- *L'Unione europea è aperta a tutti i paesi europei che soddisfano i criteri democratici, politici ed economici per l'adesione.*
- *Con una serie di allargamenti successivi l'UE è passata da 6 a 27 Stati membri. Sono candidati all'adesione numerosi altri paesi.*
- *Per ogni nuovo trattato di adesione è necessaria l'unanimità di tutti gli Stati membri. Prima di ogni allargamento l'UE deve inoltre verificare la propria capacità di assorbimento e la capacità di funzionamento delle sue istituzioni.*
- *Gli allargamenti successivi hanno rafforzato la democrazia, garantito una maggiore sicurezza e ampliato il potenziale di crescita economica e commerciale.*

I. L'unificazione di un continente

a) L'Europa dei 25

Il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002 inaugura una delle principali fasi storiche dell'unificazione europea. Nel decidere l'adesione di altri dieci paesi a partire dal 1° maggio 2004 l'Unione europea non solo si espande geograficamente e accresce la sua popolazione, ma pone fine alla divisione che dal 1945 separa il mondo libero dal blocco comunista.

Questo quinto allargamento ha una dimensione politica e morale. Esso ha permesso a paesi come la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia, che sono fortemente europei, non solo dal punto di vista geografico, ma anche in termini di cultura, storia e ideali, di entrare a far parte della famiglia democratica europea e di partecipare al grandioso progetto concepito dai padri fondatori dell'Unione europea.

b) Un nuovo allargamento

La Bulgaria e la Romania si sono candidate all'adesione nel 1995. Per questi due paesi il processo è stato più lungo che per gli altri dieci, ma essi sono finalmente entrati a far parte dell'UE il 1° gennaio 2007, portando il numero di Stati membri a 27.

c) Nuovi candidati all'adesione

La **Turchia**, paese membro della NATO, da tempo legata all'Unione europea da un accordo di associazione, ha presentato la propria domanda di adesione nel 1987. A causa della posizione geografica e della storia politica di tale paese, l'UE ha esitato a lungo prima di accettarne la candidatura. Nell'ottobre 2005 il Consiglio europeo ha infine aperto i negoziati per la sua adesione, parallelamente a quelli per l'adesione di un altro paese candidato, la **Croazia**. Non è stata ancora fissata una data per l'entrata in vigore dei trattati di adesione di questi due paesi al termine dei negoziati.

d) I Balcani occidentali

Questi paesi, la maggior parte dei quali apparteneva un tempo alla Jugoslavia, guardano sempre più all'Unione europea per accelerare il processo di ricostruzione economica, migliorare le relazioni reciproche, devastate dalle guerre etniche e religiose, e rafforzare le proprie istituzioni democratiche. Nel dicembre 2005 l'UE ha concesso lo status di «paese candidato» all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Altri potenziali candidati sono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia.

II. Condizioni di adesione

a) Requisiti giuridici

Il processo politico ed economico che costituisce l'integrazione europea è aperto a tutti i paesi d'Europa disposti ad aderire ai trattati istitutivi e a recepire l'intero acquis comunitario. A norma dell'articolo 237 del trattato di Roma, ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità.

L'articolo F del trattato di Maastricht aggiunge che i sistemi di governo degli Stati membri «si fondano sui principi democratici».

b) I criteri di Copenaghen

Nel 1993, in seguito alle richieste degli ex paesi comunisti di entrare a far parte dell'Unione, il Consiglio europeo ha stabilito i tre criteri fondamentali per l'adesione. Al momento dell'adesione, i nuovi membri devono presentare:

- istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione;
- un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- la capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dall'adesione, contribuendo a perseguire gli obiettivi dell'Unione. I nuovi membri devono inoltre disporre di un'amministrazione pubblica in grado di applicare la legislazione comunitaria.

c) Il processo di adesione

I negoziati di adesione si svolgono tra ciascun paese candidato e la Commissione europea, che rappresenta l'Unione europea. Una volta terminati, la decisione di far entrare nell'UE un nuovo Stato va presa all'unanimità dagli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Il Parlamento europeo deve esprimere il proprio consenso mediante la procedura del parere conforme espresso dalla maggioranza assoluta dei suoi membri. Tutti i trattati di adesione devono

poi essere ratificati dagli Stati membri e dai paesi candidati conformemente alle procedure costituzionali di ciascun paese.

Negli anni dei negoziati l'UE concede ai paesi candidati aiuti intesi ad agevolarne il recupero economico. Per l'allargamento dei 10 paesi del 2004, ad esempio, 41 miliardi di euro sono stati destinati principalmente a finanziare progetti strutturali che hanno permesso ai nuovi paesi di far fronte agli obblighi dell'adesione.

III. Fin dove si dice Europa

a) Confini geografici

Le discussioni che nella maggior parte degli Stati membri hanno accompagnato la ratifica del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa hanno mostrato i dubbi di molti cittadini europei sulla questione dei confini fi-



Dubrovnik, la «perla dell'Adriatico», in Croazia.

© Inger Hogstrom/Van Parys Media

nali dell'Unione europea e della sua identità. Non esistono risposte semplici a tali interrogativi, tanto più che ogni paese ha una visione diversa dei propri interessi geopolitici ed economici. I paesi baltici e la Polonia sono favorevoli all'adesione dell'Ucraina. Il possibile ingresso della Turchia solleverà la questione



dello status di alcuni paesi caucasici come la Georgia e l'Armenia.

L'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera, pur soddisfacendo le condizioni per l'adesione, non sono membri dell'Unione europea in quanto l'opinione pubblica di tali paesi non è attualmente a favore dell'adesione.

Permane poi il problema della situazione politica della Bielorussia e della posizione strategica della Moldova ed è evidente che l'eventuale adesione della Russia comporterebbe squilibri politici e geografici inaccettabili in seno all'Unione europea.

b) Vincoli amministrativi

Le attuali istituzioni dell'Unione europea, a partire dal trattato di Nizza del 2003, sono inoltre concepite per un massimo di 27 Stati membri. Per superare tale numero sarà necessario un nuovo accordo intergovernativo che definirà le relazioni tra gli Stati membri nell'ambito delle diverse istituzioni.

Con più di 30 Stati membri la capacità dell'Unione di funzionare secondo i principi fondamentali dei trattati (cfr. il capitolo 4, «Come funziona l'Unione europea?») sarà messa a dura prova. Le procedure decisionali dovranno essere interamente riviste per evitare la paralisi e permettere all'Unione di mantenere la propria capacità di azione.

Dovranno inoltre essere risolte questioni delicate come quella delle lingue ufficiali. Con l'adesione della Bulgaria e della Romania il numero delle lingue ufficiali è passato a 23. I cittadini europei non devono avere l'impressione che la loro identità nazionale o regionale si perda all'interno di un'Europa standardizzata.

IV. Paesi candidati e non candidati

Per gestire le relazioni con i paesi vicini, candidati all'adesione o non candidati, l'Unione europea si avvale di due politiche parallele.

- Gli **accordi di stabilizzazione e di associazione** offrono ai paesi vicini la possibilità

di candidarsi all'adesione al termine di un processo negoziale. I primi accordi di questo tipo sono stati conclusi con la Croazia e con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, seguite dall'Albania. Altri paesi che potrebbero eventualmente candidarsi all'adesione in tale contesto sono la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia.

- Nel quadro della **politica di prossimità** l'UE conclude accordi commerciali e di cooperazione con i paesi del Mediterraneo meridionale, del Caucaso meridionale e dell'Europa dell'Est che per il momento non sono giudicati ammissibili a candidarsi all'adesione.

4. Come funziona l'Unione europea?





- *Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea, che rappresenta gli Stati membri, è il principale organo decisionale dell'Unione. Quando si riunisce a livello di capi di Stato o di governo diventa il Consiglio europeo, il cui ruolo è quello di fornire all'UE l'impulso politico per le questioni fondamentali.*
- *Il Parlamento europeo, che rappresenta i popoli d'Europa, condivide il potere legislativo e di bilancio con il Consiglio dell'Unione europea.*
- *La Commissione europea, che rappresenta l'interesse comune dell'UE, è il principale organo esecutivo dell'Unione. Dispone del diritto di iniziativa e garantisce la corretta attuazione delle politiche europee.*

I. Il triangolo decisionale

L'Unione europea, pur non essendo uno Stato federale, è qualcosa di più di una semplice confederazione di paesi. Si tratta, infatti, di un nuovo tipo di entità che non rientra in nessuna categoria giuridica classica. Essa si fonda su un sistema politico unico in costante evoluzione da oltre cinquant'anni a questa parte.

I trattati (che costituiscono il «diritto primario») sono la base di un vasto corpo di atti

normativi (il cosiddetto «diritto derivato») che incide direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini europei. Il diritto derivato comprende principalmente regolamenti, direttive e raccomandazioni adottate dalle istituzioni europee.

Questi atti legislativi e, in maniera più generale, le politiche dell'Unione sono il risultato delle decisioni prese dal triangolo istituzionale costituito dal Consiglio (che rappresenta i governi nazionali), dal Parlamento europeo (che rappresenta i popoli d'Europa) e dalla Commissione europea (organo indipendente dai governi e garante dell'interesse comune degli europei).

a) Il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo

Il Consiglio dell'Unione europea (Consiglio dei ministri) è il principale organo decisionale dell'UE. Ogni Stato membro ne assume a turno la presidenza per un periodo di sei mesi. Ad ogni riunione del Consiglio partecipa un ministro per Stato membro in funzione dei temi all'ordine del giorno: affari esteri, agricoltura, industria, trasporti, ambiente ecc.

Il Consiglio esercita il potere legislativo, condiviso con il Parlamento europeo in base alla «procedura di codecisione». Il Consiglio è inoltre responsabile con il Parlamento europeo dell'adozione del bilancio dell'UE. Esso conclude gli accordi internazionali preventivamente negoziati dalla Commissione.



© EC

Il Parlamento europeo: il suo voto esprime la voce dei cittadini.

Numero di voti assegnati ad ogni Stato membro nel Consiglio

Germania, Francia, Italia, Regno Unito	29
Spagna, Polonia	27
Romania	14
Paesi Bassi	13
Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Portogallo, Ungheria	12
Austria, Bulgaria e Svezia	10
Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia, Finlandia	7
Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia	4
Malta	3
Totale	345

Sono necessari 255 voti su 345 (pari al 73,9 %) per raggiungere la maggioranza qualificata. Inoltre:

- la decisione deve essere approvata dalla maggioranza degli Stati membri (in alcuni casi, dai due terzi);
- ciascuno Stato membro può esigere la conferma che i voti a favore rappresentino almeno il 62 % della popolazione totale dell'UE.

I trattati stabiliscono che il Consiglio delibera a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità secondo la materia in discussione.

Per questioni di fondamentale importanza, come la modifica dei trattati, l'avvio di una nuova politica comune o l'adesione di un nuovo Stato, il Consiglio delibera all'unanimità.

Nella maggior parte degli altri casi si usa il voto a maggioranza qualificata, il che significa che una decisione del Consiglio viene adottata solo se ottiene un determinato numero di voti a favore. Il numero di voti di cui dispone ogni Stato membro è ponderato sulla base della rispettiva popolazione.

Il **Consiglio europeo** si riunisce generalmente quattro volte all'anno. Esso è presieduto dal capo di Stato o di governo del paese che esercita la presidenza del Consiglio dell'Unione europea e annovera, come membro di diritto, il presidente della Commissione.

Con il trattato di Maastricht il Consiglio europeo è diventato ufficialmente l'organo incaricato di fornire all'Unione l'impulso

necessario alle principali politiche e di risolvere questioni particolarmente delicate su cui i ministri non sono riusciti a raggiungere un accordo in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo affronta inoltre pressanti questioni di politica internazionale grazie alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), uno strumento che consente all'UE di esprimere una diplomazia comune.

b) Il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è l'organo eletto che rappresenta tutti i cittadini dei paesi membri dell'Unione. Esso esercita il controllo politico sulle attività dell'Unione e partecipa al processo legislativo. Dal 1979 i deputati europei sono eletti a suffragio universale diretto ogni cinque anni.

I deputati europei si riuniscono in seduta plenaria a Strasburgo, mentre alcune sessioni supplementari si svolgono a Bruxelles. Venti commissioni parlamentari preparano i lavori delle sedute plenarie prevalentemente a Bruxelles, dove si riuniscono anche i gruppi politici. Il segretariato generale ha sede a Lussemburgo.



Numero di rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo 2007-2009

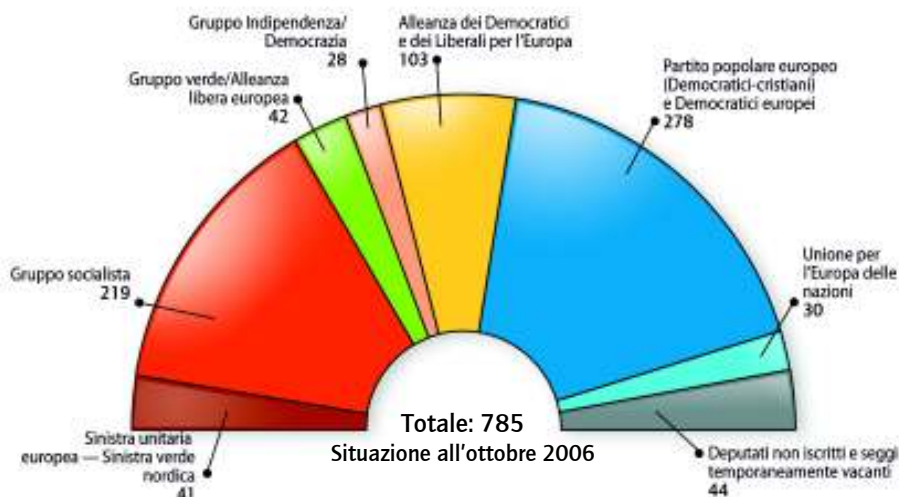
Austria	18
Belgio	24
Bulgaria	18
Cipro	6
Danimarca	14
Estonia	6
Finlandia	14
Francia	78
Germania	99
Grecia	24
Irlanda	13
Italia	78
Lettonia	9
Lituania	13
Lussemburgo	6
Malta	5
Paesi Bassi	27
Polonia	54
Portogallo	24
Regno Unito	78
Repubblica ceca	24
Romania	35
Slovacchia	14
Slovenia	7
Spagna	54
Svezia	19
Ungheria	24

Totale 785

Il Parlamento europeo esercita la funzione legislativa in base a tre procedure:

- nel quadro della procedura di **cooperazione**, istituita dall'Atto unico europeo nel 1987, il Parlamento europeo esprime un parere sui progetti di direttive e regolamenti proposti dalla Commissione europea, alla quale viene chiesto di modificare le proposte presentate per tenere conto della posizione del Parlamento;
- dal 1987, con la procedura del **parere conforme**, occorre che il Parlamento europeo esprima un parere favorevole agli accordi internazionali negoziati dalla Commissione e alle proposte di allargamento dell'Unione europea;
- nel 1992 il trattato di Maastricht ha introdotto la procedura di **codecisione**, la quale ha posto il Parlamento in condizioni di parità con il Consiglio per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo in settori importanti quali la libera circolazione dei lavoratori, il mercato interno, l'istruzione, la ricerca, l'ambiente, le reti transeuropee, la cultura, la salute, la tutela dei consumatori. In questi settori il Parlamento europeo può respingere (solo a maggioranza assoluta dei suoi membri) la posizione comune del Consiglio e porre fine alla procedura. Il trattato prevede tuttavia una procedura di conciliazione.

Gruppi politici nel Parlamento europeo



Il Parlamento europeo condivide inoltre con il Consiglio il potere di bilancio, in quanto adotta il bilancio dell'Unione europea. Esso ha la facoltà di respingere il bilancio proposto, come ha già fatto più volte in passato. In questo caso l'intera procedura deve ricominciare dal principio. La Commissione europea propone il progetto di bilancio, che viene discusso dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Quest'ultimo ha pienamente utilizzato i suoi poteri in materia di bilancio per influire sulle politiche dell'Unione europea.

Il Parlamento svolge infine un ruolo di controllo democratico sull'Unione. Esso può destituire la Commissione mediante una mozione di censura, che deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi. Il Parlamento esercita inoltre un controllo sulla gestione quotidiana delle politiche europee mediante interrogazioni orali e scritte alla Commissione e al Consiglio. Il presidente del Consiglio europeo riferisce infine al Parlamento sulle decisioni adottate dal Consiglio.

c) La Commissione europea

La Commissione costituisce il terzo polo del triangolo istituzionale dell'Unione europea. I suoi membri restano in carica per cinque anni, sono nominati di comune accordo dagli Stati membri e devono ottenere l'approvazione del Parlamento europeo. La Commissione risponde del suo operato dinanzi al Parlamento europeo ed è costretta alle dimissioni collettive qualora quest'ultimo adotti una mozione di censura nei suoi confronti.

Dal 2004 la Commissione comprende un commissario per ogni Stato membro.

La Commissione gode di notevole indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Essa agisce nel solo interesse generale dell'Unione e non riceve quindi istruzioni dai governi degli Stati membri. In qualità di custode dei trattati, vigila sull'attuazione dei regolamenti e delle direttive adottate dal Consiglio e dal Parlamento e può adire la Corte di giustizia per esigere il rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri.

Organo esecutivo dell'UE, la Commissione garantisce l'attuazione delle decisioni del Consiglio in relazione, ad esempio, alla politica agricola comune. Essa dispone di ampi poteri nella gestione delle politiche comuni dell'UE (ricerca e tecnologia, aiuti internazionali, sviluppo regionale ecc.) e ne amministra il bilancio.

La Commissione si avvale di una struttura amministrativa composta da 36 direzioni generali (DG) e servizi, con sede principalmente a Bruxelles e Lussemburgo.

II. Altre istituzioni e organi

a) La Corte di giustizia

La Corte di giustizia delle Comunità europee, con sede a Lussemburgo, è composta da un giudice per Stato membro e da otto avvocati generali, che sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. La loro indipendenza è garantita. La Corte ha il compito di garantire il rispetto del diritto comunitario e la corretta interpretazione e applicazione dei trattati.

b) La Corte dei conti

La Corte dei conti, istituita nel 1975 e avente sede a Lussemburgo, è composta da un membro per ogni paese dell'Unione, nominato dagli Stati membri per un mandato di sei anni previa consultazione del Parlamento europeo. La Corte dei conti esamina la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e accerta la corretta gestione finanziaria del bilancio dell'UE.

c) Il Comitato economico e sociale europeo

Quando devono adottare decisioni in determinati campi, il Consiglio e la Commissione consultano il Comitato economico e sociale europeo (CESE). I membri di quest'ultimo sono rappresentanti delle varie componenti sociali ed economiche della società civile organizzata e sono nominati dal Consiglio per quattro anni.



La Corte di giustizia garantisce il rispetto della legislazione dell'UE: è intervenuta, ad esempio, per garantire un trattamento equo alle donne che ricominciano a lavorare dopo la maternità.

d) Il Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni (CdR) è stato istituito dal trattato sull'Unione europea ed è composto da rappresentanti degli enti regionali e locali, che vengono proposti dagli Stati membri e nominati dal Consiglio per quattro anni. In base al trattato il Comitato delle regioni è consultato dal Consiglio e dalla Commissione per questioni di pertinenza regionale, ma può anche formulare pareri di propria iniziativa.

e) La Banca europea per gli investimenti

La Banca europea per gli investimenti (BEI), con sede a Lussemburgo, accorda prestiti e garanzie destinati a valorizzare le regioni più arretrate dell'UE e a rafforzare la competitività delle imprese.

f) La Banca centrale europea

La Banca centrale europea (BCE), con sede a Francoforte, gestisce l'euro e la politica monetaria dell'Unione: cfr. il capitolo 7, «L'unione economica e monetaria (UEM) e l'euro».



5. Di cosa si occupa

l'Unione europea?





- **L'Unione europea interviene in numerosi settori (economico, sociale, normativo e finanziario) in cui la sua azione va a beneficio degli Stati membri:**
 - **politiche di solidarietà (le cosiddette politiche di coesione) in ambito regionale, agricolo e sociale;**
 - **politiche di innovazione, che favoriscono il ricorso a tecnologie di punta in settori quali la protezione dell'ambiente, la ricerca e lo sviluppo (R&S) e l'energia.**
- **L'Unione finanzia tali politiche grazie a un bilancio annuale di oltre 120 miliardi di euro, cui contribuiscono principalmente gli Stati membri. Si tratta di un bilancio modesto rispetto alla ricchezza complessiva dell'UE, in quanto rappresenta al massimo l'1,24 % del reddito nazionale lordo della totalità degli Stati membri.**

I. Politiche di solidarietà

Le politiche di solidarietà hanno principalmente lo scopo di accompagnare il completamento del mercato unico (cfr. il capitolo 6, «Il mercato unico»), oltre a quello di correggere gli eventuali squilibri mediante misure strutturali a sostegno delle regioni arretrate o dei settori industriali in difficoltà. L'esigenza di una solidarietà fra gli Stati membri e le regioni è diventata ancora più pressante dopo il recente ingresso nell'UE di 12 nuovi paesi con un reddito notevolmente inferiore alla media dell'Unione. L'UE deve inoltre contribuire al recupero di settori economici gravemente colpiti da una concorrenza internazionale in rapida crescita.

a) Aiuti a finalità regionale

La politica regionale dell'UE si basa su trasferimenti di fondi dai paesi ricchi a quelli più poveri. Le somme stanziare sono destinate allo sviluppo delle regioni arretrate, alla riconversione di zone industriali in declino, all'inserimento professionale dei disoccupati di lunga durata e dei giovani, alla modernizzazione delle strutture agricole e allo sviluppo delle regioni rurali sfavorite.

Gli stanziamenti assegnati alle attività regionali nel bilancio 2007-2013 sono finalizzati ai seguenti tre obiettivi.

- **Convergenza.** L'obiettivo è quello di aiutare i paesi e le regioni più arretrate a recuperare rapidamente il ritardo rispetto alla media dell'UE grazie al miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Gli investimenti riguardano il capitale fisico e umano, l'innovazione, la società della conoscenza, l'adeguamento ai cambiamenti, l'ambiente e l'efficienza amministrativa.
- **Competitività regionale e occupazione.** L'obiettivo è quello di accrescere la competitività, l'occupazione e l'attrattiva delle regioni, al di fuori di quelle più arretrate, anticipando i cambiamenti economici e sociali e promuovendo l'innovazione, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi.
- **Cooperazione territoriale europea.** Questo nuovo obiettivo mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e a trovare soluzioni comuni ai problemi condivisi da enti limitrofi in ambiti quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo di relazioni economiche e la creazione di reti di piccole e medie imprese (PMI).

Tali obiettivi saranno finanziati da fondi specifici dell'UE, che completano o stimolano gli investimenti del settore privato, dei

governi nazionali e delle regioni: i fondi strutturali e il Fondo di coesione.

- Il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** è il primo fondo strutturale ed è destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità fra le regioni e sostenendo lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, anche attraverso la riconversione delle regioni industriali in declino.

- Il **Fondo sociale europeo (FSE)**, che è il secondo fondo strutturale, finanzia iniziative di formazione professionale e la creazione di posti di lavoro.

- Ai fondi strutturali si aggiunge il **Fondo di coesione**, che finanzia infrastrutture nel settore dei trasporti e progetti ambientali nei paesi dell'UE in cui il prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 90 % della media europea.

b) La politica agricola comune (PAC)

Gli obiettivi della PAC fissati dal trattato di Roma del 1957 — garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori, modernizzare le infrastrutture agricole — sono stati ampiamente realizzati. Altri principi attuati nel corso del tempo hanno dato ottimi risultati. I consumatori possono contare su approvvigionamenti sicuri e su prezzi stabili, al riparo dalle fluttuazioni che investono il mercato mondiale. La PAC è finanziata grazie al **Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)**.

La PAC è stata però vittima del suo stesso successo: la produzione è aumentata assai più velocemente dei consumi, il che ha generato notevoli costi a carico del bilancio dell'Unione. È stato quindi necessario ridefinire la politica agricola e la riforma della PAC sta cominciando a dare i suoi frutti: la produzione è stata contenuta e gli agricoltori vengono incoraggiati ad utilizzare pratiche agricole sostenibili che proteggano l'ambiente e il paesaggio e contribuiscano a migliorare la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari.



© Chris Windsor / Photodisc Red / Getty Images

I prodotti che mangiamo: la qualità è altrettanto importante della quantità.

Il mondo agricolo ha ora il compito di garantire un certo livello di attività economica in ogni territorio rurale e di mantenere la diversità dei paesaggi europei. Tale diversità e il riconoscimento di uno «stile di vita rurale», in cui gli uomini vivono in armonia con il territorio, costituiscono una parte importante dell'identità europea.

L'Unione europea chiede che l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) attribuisca maggiore rilevanza alla qualità dell'alimentazione, al principio di precauzione e al benessere degli animali. L'Unione ha inoltre avviato una riforma della politica della pesca intesa a ridurre le sovraccapacità della flotta peschereccia, proteggere le risorse ittiche e fornire un sostegno finanziario a quanti abbandonano il settore per riciclarci in altre attività.

c) La dimensione sociale

La politica sociale dell'Unione intende correggere gli squilibri più manifesti presenti nella società europea. Il Fondo sociale europeo (FSE) viene implementato nel 1961 per favorire la creazione di posti di lavoro e migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori, promuovendone la mobilità professionale e geografica.



Il sostegno finanziario non è tuttavia l'unico strumento di cui dispone l'Unione europea per migliorare le condizioni sociali. Da solo non basterebbe a risolvere tutti i problemi legati alla recessione e al ritardo di alcune regioni. Gli effetti dinamici della crescita devono innanzitutto incoraggiare il progresso sociale, che deve andare di pari passo con una legislazione intesa a garantire una base minima di diritti. Alcuni di questi diritti, come il diritto alla parità di retribuzione fra uomini e donne per lo stesso lavoro, sono sanciti dai trattati, mentre altri sono stabiliti dalle direttive sulla protezione dei lavoratori (salute e sicurezza sul luogo di lavoro) e sulle norme essenziali di sicurezza.

Nel 1991 il Consiglio europeo di Maastricht ha adottato la **Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali**, che definisce i diritti di cui devono beneficiare tutti i lavoratori dell'UE: libera circolazione, equa retribuzione, miglioramento delle condizioni di lavoro, protezione sociale, diritto di associarsi e di negoziare collettivamente, diritto alla formazione professionale, parità di trattamento tra uomini e donne, informazione, consultazione e partecipazione, sicurezza e igiene sul lavoro, tutela dei bambini, degli anziani e delle persone portatrici di handicap. Nel giugno 1997, ad Amsterdam, la Carta è stata integrata al trattato ed è ora applicabile in tutti gli Stati membri.

II. Politiche di innovazione

Le attività dell'Unione incidono sulla vita quotidiana dei cittadini europei affrontando le sfide poste dalla società moderna: protezione dell'ambiente, salute, innovazione tecnologica, energia ecc.

a) Ambiente e sviluppo sostenibile

La pietra angolare dell'azione dell'UE in campo ambientale è il programma d'azione «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta», che copre il periodo dal 2001 al 2010 e sottolinea la necessità di:

- prevenire e rallentare i cambiamenti climatici e il riscaldamento planetario;

- proteggere gli habitat naturali, la fauna e la flora selvatiche;

- affrontare i problemi legati all'ambiente e alla salute;

- preservare le risorse naturali e gestire efficacemente i rifiuti.

Nel periodo oggetto di questo programma e dei cinque programmi che lo hanno preceduto, e in più di trent'anni di attività di normazione, l'UE ha elaborato un sistema generale di protezione dell'ambiente.

I problemi affrontati sono estremamente vari: inquinamento acustico, rifiuti, protezione degli habitat naturali, gas di scarico, prodotti chimici, incidenti industriali, qualità delle acque di balneazione e creazione di una rete europea di informazione e assistenza per le situazioni di emergenza, che interviene in caso di catastrofi ecologiche come le maree nere o gli incendi forestali.

Più di recente, un piano d'azione per l'ambiente e la salute, adottato per il periodo 2004-2010, affronta le preoccupazioni per gli effetti dell'inquinamento sulla salute e stabilisce un legame fra salute, ambiente e politica di ricerca.

La normativa europea garantisce lo stesso livello di protezione in tutta l'Unione, ma è sufficientemente flessibile da tenere conto delle circostanze locali. Essa è inoltre regolarmente aggiornata: è stato deciso, ad esempio, di rielaborare la legislazione relativa ai prodotti chimici e di sostituire le vecchie norme, elaborate in maniera frammentaria, con un unico sistema di registrazione, valutazione e autorizzazione dei prodotti chimici (REACH).

Questo sistema si fonda su una base dati centrale che sarà gestita dalla nuova Agenzia europea delle sostanze chimiche, con sede a Helsinki. L'obiettivo è quello di evitare la contaminazione dell'aria, delle acque, del suolo e degli edifici, preservare la biodiversità e migliorare la salute e la sicurezza dei cittadini europei senza incidere sulla concorrenzialità dell'industria europea.

b) L'innovazione tecnologica

I fondatori dell'Unione europea avevano intuito che l'Europa, per garantire la prosperità del proprio futuro, doveva conseguire e mantenere una posizione di leader mondiale nel settore tecnologico. Consapevoli degli



© Andersen Ross / Digital Vision / Getty Images

La ricerca stimola la crescita economica.

enormi vantaggi derivanti da una ricerca comune europea, nel 1958 affiancarono alla CEE la Comunità europea per l'energia atomica (**Euratom**), destinata alla gestione comune dell'energia atomica ad uso civile e dotata di un proprio centro di ricerca. Il Centro comune di ricerca (CCR) comprende sette istituti in cinque diversi siti: Ispra (Italia), Karlsruhe (Germania), Petten (Paesi Bassi), Geel (Belgio) e Siviglia (Spagna).

Con l'accelerarsi della corsa all'innovazione, la ricerca europea ha dovuto diversificarsi e avvalersi del lavoro di una grande varietà di scienziati e ricercatori, trovando nuovi strumenti per finanziare le loro attività di ricerca e moltiplicando le applicazioni industriali.

La ricerca comune a livello dell'Unione europea è destinata a completare i programmi di ricerca nazionali e favorisce i progetti che riuniscono più laboratori in vari Stati membri. Essa sostiene inoltre attività di ricerca fondamentale in settori quali la fusione ter-

monucleare controllata (una fonte di energia potenzialmente inesauribile per il XXI secolo) e promuove la ricerca e lo sviluppo tecnologico in settori industriali chiave come l'elettronica e l'informatica, sottoposti alla pressione di una forte concorrenza internazionale.

I programmi quadro sono il principale strumento di finanziamento della ricerca europea. Il **settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico** copre il periodo compreso fra il 2007 e il 2013. Gli oltre 50 miliardi di euro del suo bilancio saranno in gran parte destinati a settori quali la salute, l'alimentazione e l'agricoltura, le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, le nanoscienze, l'energia, l'ambiente, i trasporti, la sicurezza, lo spazio e le scienze socioeconomiche. Altri programmi valorizzeranno le idee, il personale e le competenze, grazie ad attività di ricerca alle frontiere della conoscenza, al sostegno offerto ai ricercatori e allo sviluppo delle loro carriere nonché alla cooperazione internazionale.

c) Energia

I combustibili fossili (petrolio, gas naturale e carbone) rappresentano l'80 % del consumo energetico dell'UE. Una parte importante e in crescita di tali combustibili fossili proviene dai paesi extracomunitari. La dipendenza dalle importazioni di gas e petrolio, attualmente pari al 50 %, potrebbe raggiungere il 70 % entro il 2030. L'Unione diventerà quindi più vulnerabile di fronte a eventuali problemi di approvvigionamento o aumenti di prezzi provocati dalle crisi internazionali. Ma l'Unione deve ridurre il suo consumo di combustibili fossili anche per invertire la tendenza al riscaldamento globale.

In futuro sarà necessario combinare vari elementi: risparmiare energia utilizzandola in maniera più intelligente, sviluppare fonti energetiche alternative (soprattutto le energie rinnovabili in Europa) e rafforzare la cooperazione internazionale. Modificando il comportamento dei consumatori e utilizzando tecnologie in grado di migliorare l'efficienza energetica, il consumo energetico potrebbe diminuire di un quinto entro il 2020.



© Targa / Van Parys Media



Lo sfruttamento delle risorse energetiche naturali del pianeta è un modo per combattere i cambiamenti climatici.

III. Il bilancio dell'Europa

Per finanziare le sue politiche l'Unione europea dispone di un bilancio annuale che ammonta a oltre 120 miliardi di euro. Questo bilancio è finanziato dalle risorse proprie dell'UE, le quali non possono superare la percentuale dell'1,24 % del reddito nazionale lordo della totalità degli Stati membri.

Tali risorse provengono principalmente:

- dai dazi doganali sui prodotti importati dall'esterno, compresi i prelievi agricoli;
- da una parte dell'imposta sul valore aggiunto applicata ai beni e ai servizi in tutta l'UE;
- dai contributi versati dagli Stati membri in funzione dei rispettivi redditi.

Ogni bilancio annuale rientra nel quadro di prospettive finanziarie programmate per un periodo di sette anni. Le prospettive finanziarie vengono elaborate dalla Commissione europea e devono essere approvate all'unanimità dagli Stati membri, dopo negoziazione e accordo del Parlamento europeo. Per il periodo 2007-2013 le prospettive finanziarie ammontano a 864,4 miliardi di euro.

6. Il mercato unico





- *Il mercato unico è una delle principali realizzazioni dell'Unione europea. Le restrizioni agli scambi e alla libera concorrenza sono state gradualmente eliminate fra gli Stati membri, il che ha contribuito all'innalzamento del tenore di vita.*
- *Il mercato unico non è ancora diventato uno spazio economico unico: alcuni settori dell'economia, come i servizi pubblici, restano soggetti alle legislazioni nazionali.*
- *I singoli Stati membri dell'UE mantengono un'ampia sovranità in materia fiscale e di protezione sociale.*
- *Al mercato unico contribuisce una serie di politiche correlate che l'Unione ha attuato nel corso degli anni allo scopo di garantire che il maggior numero possibile di consumatori e imprese potesse godere dei vantaggi offerti dalla liberalizzazione dei mercati.*

I. La realizzazione dell'obiettivo del 1993

a) Limiti del mercato comune

Il trattato del 1957 che istituisce la Comunità economica europea ha permesso di abolire le barriere doganali all'interno della Comunità e di stabilire una tariffa doganale comune da applicare alle merci provenienti dai paesi extracomunitari. Questo obiettivo è stato realizzato il 1° luglio 1968.

I dazi doganali sono tuttavia solo un aspetto del protezionismo. Negli anni settanta altri ostacoli agli scambi impediscono la completa realizzazione del mercato comune. Norme di natura tecnica, prescrizioni in materia di salute e sicurezza, normative nazionali riguardanti il diritto di esercitare determinate professioni e i controlli sui cambi continuano a limitare la libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali.

b) L'obiettivo del 1993

Nel giugno 1985 la Commissione, allora presieduta da Jacques Delors, pubblica un libro bianco che prevede l'abolizione, entro sette anni, di tutti gli ostacoli fisici, tecnici e fiscali alla libera circolazione in seno alla Comunità. L'obiettivo è quello di stimolare l'espansione industriale e commerciale all'interno di un ampio spazio economico unificato, all'altezza del mercato americano.

Lo strumento che ha consentito la creazione del mercato unico è l'Atto unico europeo, entrato in vigore nel luglio del 1987. Esso prevedeva:

- l'ampliamento dei poteri della Comunità in alcuni ambiti (politica sociale, ricerca, ambiente);
- la graduale istituzione del mercato unico entro la fine del 1992 grazie ad un ampio programma legislativo basato sull'adozione di centinaia di direttive e regolamenti;
- l'uso più frequente della votazione a maggioranza in seno al Consiglio dei ministri.

II. Il mercato unico oggi

a) Ostacoli fisici

All'interno dell'Unione europea sono stati aboliti tutti i controlli alle frontiere sulle merci e i controlli doganali sulle persone. All'occorrenza vengono ancora effettuati controlli puntuali di polizia nel quadro della lotta alla droga e alla criminalità.

L'accordo di Schengen, sottoscritto da un primo gruppo di Stati membri dell'UE nel 1985 e successivamente esteso ad altri (ma il Regno Unito e l'Irlanda non vi partecipano), regola la cooperazione di polizia e una

politica comune d'asilo e di immigrazione al fine di rendere possibile la totale abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne dell'Unione europea (cfr. il capitolo 10, «L'Europa della libertà, della sicurezza e della giustizia»). I paesi che hanno aderito all'Unione dal 2004 si stanno progressivamente allineando alle norme dello spazio Schengen.

b) Ostacoli tecnici

Per la maggior parte dei prodotti i paesi dell'UE hanno adottato il principio del riconoscimento reciproco delle norme nazionali. Qualsiasi prodotto fabbricato e commercializzato legittimamente in uno Stato membro deve poter essere immesso sul mercato di tutti gli altri Stati membri.

Il riconoscimento reciproco e il coordinamento delle norme nazionali relative all'accesso e all'esercizio di alcune professioni (diritto, medicina, turismo, banche, assicurazioni ecc.) hanno reso possibile la liberalizzazione del settore dei servizi. La libera circolazione delle persone non è tuttavia ancora completa. Vari ostacoli continuano infatti a frapporsi al desiderio di risiedere in un altro Stato membro dell'UE o di esercitarvi determinate attività.

Sono stati adottati provvedimenti per favorire la mobilità dei lavoratori e soprattutto per garantire che i titoli di studio e le qualifiche (idraulici, falegnami ecc.) di uno Stato membro fossero riconosciuti in tutti gli altri.

L'apertura dei mercati nazionali dei servizi ha consentito di ridurre le tariffe delle telefonate nazionali a una frazione del prezzo di dieci anni fa. Con l'ausilio delle nuove tecnologie l'utilizzo di Internet per la telefonia è in crescita. Le tariffe dei voli a basso costo in Europa sono diminuite in maniera significativa sotto la spinta della concorrenza.

c) Ostacoli fiscali

Gli ostacoli fiscali sono stati ridotti grazie alla parziale armonizzazione dei tassi dell'IVA. La tassazione dei redditi da capitale è stata oggetto di un accordo tra gli Stati membri e alcuni paesi, fra cui la Svizzera, entrato in vigore nel luglio 2005.

d) Appalti pubblici

Alle gare per appalti pubblici aggiudicati a livello nazionale, regionale o locale possono partecipare offerenti di qualsiasi paese dell'Unione grazie alle direttive sugli appalti pubblici di servizi, forniture e lavori in settori quali l'acqua, l'energia e le telecomunicazioni.

III. Attività in corso

a) Servizi finanziari

Il piano d'azione dell'UE destinato a creare un mercato integrato per i servizi finanziari entro il 2005 è ormai concluso. Esso consentirà di ridurre il costo dei prestiti per le imprese e per i consumatori e di offrire ai risparmiatori una gamma più ampia di prodotti d'investimento, come piani di risparmio e programmi pensionistici, con possibilità di scegliere tra diversi fornitori europei. Sono state inoltre ridotte le spese bancarie per i pagamenti transfrontalieri.

b) Ostacoli tecnici ed amministrativi alla libera circolazione

Gli Stati membri dell'UE spesso dimostrano ancora una certa riluttanza ad accettare gli standard e le norme degli altri paesi membri o, talvolta, a riconoscere l'equivalenza delle qualifiche professionali. Anche la frammentazione dei sistemi fiscali nazionali frena l'integrazione e l'efficienza del mercato.

c) Pirateria e contraffazione

Una protezione è inoltre necessaria per prevenire la pirateria e la contraffazione dei prodotti dell'UE. La Commissione europea ritiene che ogni anno nell'UE tali pratiche comportino una perdita di migliaia di posti di lavoro ed è per questo che, in collaborazione con gli Stati membri, si adopera per rafforzare la tutela dei diritti d'autore e dei brevetti.

IV. Politiche a sostegno del mercato unico

a) Trasporti

Le attività dell'Unione europea si sono concentrate principalmente sulla libera prestazione di servizi di trasporto terrestre e in particolare sul libero accesso al mercato dei



trasporti internazionali e sull'ammissione dei trasportatori non residenti nel mercato dei trasporti nazionali degli Stati membri. Sono state prese decisioni volte ad armonizzare le condizioni della concorrenza nel settore dei trasporti su strada, soprattutto per quanto riguarda le qualifiche per l'esercizio della professione e l'accesso al mercato, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, i periodi di guida e la sicurezza stradale.

La politica comune dei trasporti aerei deve far fronte agli effetti della concorrenza internazionale. I cieli europei vengono liberalizzati a tappe, il che lascia ampio spazio a una ripartizione delle capacità fra le principali compagnie aeree, al reciproco accesso ai mercati e alla libera fissazione delle tariffe. A tutto questo si accompagnano clausole di salvaguardia che tengono conto delle responsabilità del servizio pubblico e delle esigenze della suddivisione in zone.



© Strauss / Curtis / Van Parys Media

L'aumento della concorrenza ha provocato un calo delle tariffe aeree e ha reso più facile viaggiare.

I trasporti marittimi sono soggetti alle norme europee della concorrenza, che si applicano sia alle società europee sia a quanti navigano sotto la bandiera di un paese extracomunitario. Tali norme intendono combattere le pratiche tariffarie sleali (bandiere di comodo) e affrontare le gravi difficoltà che attualmente conosce l'industria cantieristica in Europa.

b) Concorrenza

La politica della concorrenza dell'Unione europea, già presente nel trattato di Roma, costituisce il corollario indispensabile alle norme sul libero scambio all'interno del mercato unico europeo. Essa è attuata dalla Commissione europea che, insieme alla Corte di giustizia, ha il compito di garantirne il rispetto.

Il principio alla base di questa politica è quello di evitare che eventuali accordi fra società, aiuti pubblici o monopoli abusivi falsino la libera concorrenza all'interno del mercato unico.

Qualsiasi accordo nel quadro delle norme del trattato deve essere notificato alla Commissione europea dalle imprese interessate. In caso di violazione delle norme della concorrenza o di mancata notifica, la Commissione può decidere di imporre direttamente un'ammenda.

In caso di aiuti pubblici illegittimi o di mancata notifica degli stessi, la Commissione può esigerne il rimborso. Qualsiasi fusione o acquisizione che comporti la posizione dominante di una società in un determinato settore deve essere notificata alla Commissione.

c) Politica dei consumatori

La politica dei consumatori dell'Unione europea permette ai suoi cittadini di acquistare in tutta tranquillità in qualsiasi Stato membro. Tutti i consumatori godono dello stesso elevato livello di protezione. I prodotti e gli alimenti sono sottoposti a controlli e verifiche per garantirne la totale sicurezza. L'UE si adopera per evitare che i suoi cittadini siano vittime delle truffe di operatori commerciali disonesti o di pubblicità false ed ingannevoli. I diritti dei cittadini sono tutelati ed esistono vari strumenti di ricorso dovunque ci si trovi all'interno dell'Unione, che si tratti di acquisti effettuati in negozio, per corrispondenza, per telefono o su Internet.

7. L'unione economica e monetaria (UEM) e l'euro





- *L'euro è la moneta unica dell'Unione europea. Dodici degli allora quindici Stati membri dell'Unione lo hanno adottato per le operazioni non in contanti dal 1999 e per tutti i pagamenti dal 2002, quando sono entrati in circolazione le monete e i biglietti in euro.*
- *Tre paesi (Danimarca, Svezia e Regno Unito) non hanno preso parte a questa unione monetaria.*
- *I nuovi Stati membri si stanno preparando ad entrare nella zona euro non appena saranno in grado di soddisfare i criteri necessari.*
- *Parallelamente all'obiettivo della stabilità monetaria, di competenza della Banca centrale europea, gli Stati membri perseguono gli obiettivi di una crescita più sostenuta e della convergenza economica.*

I. Le fasi storiche della cooperazione monetaria

a) Il sistema monetario europeo (SME)

In seguito alla decisione degli Stati Uniti nel 1971 di abolire il rapporto fisso fra il dollaro e il prezzo ufficiale dell'oro, che aveva consentito di mantenere la stabilità monetaria dalla seconda guerra mondiale, termina il sistema dei tassi di cambio fissi. Nella prospettiva della creazione di un'unione monetaria, gli Stati membri dell'UE decidono di ridurre al 2,25 % i margini di oscillazione fra le valute europee grazie ad un intervento concertato sui mercati valutari.

Questo porta alla creazione del sistema monetario europeo (SME), entrato in vigore nel marzo 1979, le cui principali caratteristiche sono:

- una moneta di riferimento, l'ecu, che è un «paniere» costituito da tutte le valute degli Stati membri;
- un meccanismo di cambio: il tasso di cambio di ogni valuta è legato all'ecu e nei tassi di cambio bilaterali sono consentiti margini di oscillazione del 2,25 %;
- un meccanismo di credito: ogni Stato membro trasferisce a un fondo comune il 20 % delle sue riserve in valuta e in oro.

b) Dallo SME all'UEM

Il sistema monetario europeo ha avuto una storia contrastata. Nel 1992, in seguito alla riunificazione della Germania e all'intensificarsi delle pressioni valutarie in Europa, la lira italiana e la sterlina britannica escono dallo SME. Nell'agosto 1993 i paesi dello SME decidono di estendere provvisoriamente i margini di oscillazione al 15 %. Nel frattempo, allo scopo di evitare forti fluttuazioni dei tassi di cambio fra le monete europee e di eliminare le svalutazioni competitive, i governi dell'UE decidono di rilanciare il progetto di una vera e propria unione monetaria e di introdurre una moneta unica.

Al Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989 i leader dell'Unione adottano un piano in tre fasi per un'unione economica e monetaria. Tale piano viene integrato nel trattato di Maastricht sull'Unione europea adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 1991.

II. L'unione economica e monetaria (UEM)

a) Le tre fasi

La **prima fase**, che ha avuto inizio il 1° luglio 1990, prevede:

- la libertà totale di circolazione dei capitali all'interno dell'Unione (abolizione del controllo sui cambi);



© Janez Skok/Corbis

I commercianti del mercato di Lubiana hanno sostituito il tallero sloveno con l'euro a partire dal 1° gennaio 2007.

- l'aumento delle risorse destinate a correggere gli squilibri fra le regioni europee (fondi strutturali);
- la convergenza economica, grazie al controllo multilaterale delle politiche economiche degli Stati membri.

La **seconda fase**, che ha avuto inizio il 1° gennaio 1994, prevede:

- la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME), con sede a Francoforte, composto dai governatori delle banche centrali dei paesi dell'UE;
- l'indipendenza delle banche centrali nazionali;
- l'introduzione di norme per ridurre i deficit di bilancio.

La **terza fase** è rappresentata dalla nascita dell'euro. Il 1° gennaio 1999 undici paesi adottano l'euro, che diventa la moneta comune di Austria, Belgio, Finlandia, Francia,

Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna (seguiti dalla Grecia il 1° gennaio 2001). La Banca centrale europea (BCE) sostituisce l'IME e diventa responsabile della politica monetaria dell'Unione, che è definita e attuata in euro.

Il 1° gennaio 2002 vengono messi in circolazione i biglietti e le monete in euro nei 12 paesi della zona euro. Le monete nazionali vengono ritirate due mesi più tardi. Da allora, per tutte le operazioni in contanti e non, solo l'euro può essere utilizzato nei paesi di «eurolandia», che rappresentano più dei due terzi della popolazione dell'Unione europea.

b) I criteri di convergenza

Per passare alla terza fase, ogni paese dell'UE deve soddisfare i cinque criteri di convergenza, che sono:

- **stabilità dei prezzi:** il tasso di inflazione non può superare di più dell'1,5 % la media dei tre Stati membri con l'inflazione più bassa;



- **tassi di interesse:** i tassi di interesse a lungo termine non possono variare di più del 2 % rispetto alla media dei tre Stati membri con i tassi di interesse più bassi;
- **deficit:** il deficit di bilancio deve essere inferiore al 3 % del PIL;
- **debito pubblico:** non può superare il 60 % del PIL;
- **stabilità dei cambi:** i tassi di cambio devono aver rispettato i limiti di fluttuazione per almeno due anni.

c) Il patto di stabilità e di crescita

Nel giugno 1997 il Consiglio europeo adottò il patto di stabilità e di crescita, che è un impegno permanente di stabilità di bilancio e permette di imporre penali ai paesi della zona euro il cui deficit supera il 3 %. Il patto, giudicato troppo severo, è stato riformato nel marzo 2005.

d) L'Eurogruppo

L'Eurogruppo è la riunione informale dei ministri dell'Economia e delle finanze degli Stati membri della zona euro. Tali riunioni hanno lo scopo di garantire un migliore coordinamento delle politiche economiche e il controllo delle politiche finanziarie e di bilancio degli Stati membri della zona euro, oltre a quello di rappresentare l'euro nelle istanze monetarie internazionali.

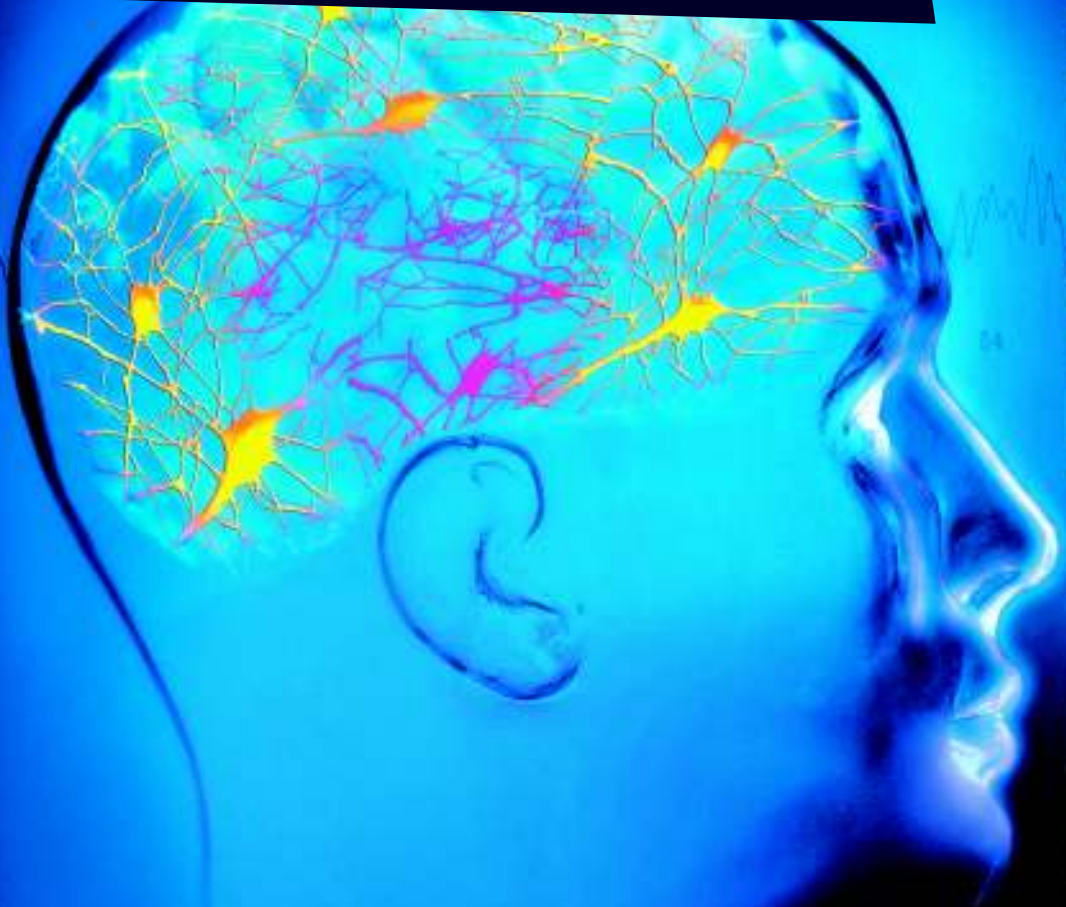
e) I nuovi Stati membri e l'UEM

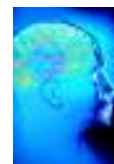
Tutti i nuovi Stati membri dell'UE adotteranno l'euro non appena saranno in grado di soddisfare i criteri stabiliti. Tra i paesi dell'allargamento del 2004 la Slovenia è stato il primo a soddisfarli, entrando così a far parte della zona euro il 1° gennaio del 2007.



L'euro: la moneta comune per oltre 310 milioni di persone nell'UE.

8. Verso una società basata sulla conoscenza





Priorità alla crescita e all'occupazione

- ***L'Unione intende far fronte alle sfide poste dalla globalizzazione rafforzando la competitività dell'economia europea (liberalizzazione delle telecomunicazioni, dei servizi e dell'energia).***
- ***L'Unione sostiene i programmi di riforma degli Stati membri agevolando lo scambio delle «buone pratiche».***
- ***L'Unione si adopera per conciliare le esigenze di crescita e competitività con gli obiettivi della coesione sociale e dello sviluppo sostenibile che sono alla base del modello europeo.***
- ***Nell'esercizio finanziario 2007-2013 i fondi strutturali dell'UE investiranno maggiormente nella formazione, nell'innovazione e nella ricerca.***

All'inizio degli anni novanta due fenomeni di vasta portata hanno cominciato a rivoluzionare l'economia e la vita quotidiana del mondo intero, compresa l'Europa: da un lato, l'emergere della globalizzazione, con

la sempre maggiore interdipendenza delle economie del mondo e, dall'altro, la rivoluzione tecnologica, con l'arrivo di Internet e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.



Gli europei devono attrezzarsi per l'attuale mercato del lavoro.



È necessario mettere a punto oggi la sicurezza sociale per i pensionati di domani.

I. Il processo di Lisbona

a) Obiettivi

I leader dell'Unione europea si sono presto resi conto della necessità di una profonda modernizzazione dell'economia europea per essere in grado di competere con gli Stati Uniti e con le altre grandi nazioni del mondo. Riunitosi a Lisbona nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha conferito all'Unione un nuovo ambizioso obiettivo: diventare entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

b) La strategia

Il Consiglio europeo ha adottato una strategia dettagliata per conseguire tale obiettivo. La «strategia di Lisbona» prevede interventi in numerosi settori, quali la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale,

l'accesso a Internet e il commercio online. Essa prevede inoltre una riforma dei sistemi di sicurezza sociale europei: tali sistemi sono uno dei punti forti dell'Europa, in quanto consentono di far fronte senza eccessive scosse ai necessari cambiamenti strutturali e sociali, ma devono essere modernizzati per poter diventare sostenibili affinché anche le generazioni future possano beneficiarne.

Ogni anno, in primavera, il Consiglio europeo si riunisce per accertarsi dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia di Lisbona.

II. Maggiore rilievo alla crescita e all'occupazione

Il Consiglio europeo della primavera 2006 ha riconosciuto che il bilancio del processo lanciato a Lisbona sei anni prima non è entusiasmante. Esso ha quindi deciso di affrontare il problema del tasso elevato

di disoccupazione che caratterizza ancora molti Stati membri e di ricentrare le priorità dell'UE sulla crescita e sull'occupazione. Per accrescere la produttività delle sue economie e rafforzare la coesione sociale, l'Europa deve continuare a puntare principalmente sul miglioramento dei risultati economici, sull'innovazione e sulla valorizzazione delle competenze del suo capitale umano.

Su iniziativa del presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, gli Stati membri dell'UE hanno pertanto deciso di:

- potenziare gli investimenti destinati alla ricerca e all'innovazione;
- accrescere il ruolo di coordinamento della Commissione europea presso gli Stati membri, grazie soprattutto alla diffusione delle buone pratiche in Europa;
- accelerare le riforme dei mercati finanziari e dei sistemi di sicurezza sociale e la liberalizzazione delle telecomunicazioni e del settore energetico.



9. L'Europa dei cittadini





- *Grazie all'Unione europea i cittadini degli Stati membri possono viaggiare, vivere e lavorare ovunque in Europa.*
- *Nella vita quotidiana l'Unione promuove e finanzia programmi che avvicinano i suoi cittadini, soprattutto nel campo dell'istruzione e della cultura.*
- *Il sentimento di appartenenza all'Unione europea si svilupperà gradualmente, grazie ai suoi risultati concreti e ai suoi successi.*
- *Esistono già alcuni simboli di un'identità europea comune: il più importante è la moneta unica, l'euro, ma non bisogna dimenticare la bandiera dell'UE e l'inno europeo.*

I. Viaggiare, vivere e lavorare in Europa

Il primo diritto del cittadino europeo è quello di circolare liberamente, lavorare e risiedere ovunque nell'Unione, diritto che il trattato di Maastricht sancisce nel capitolo sulla cittadinanza.

L'UE ha adottato una direttiva che stabilisce un sistema di riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione superiore. Essa si applica a tutti i corsi universitari di una durata minima di tre anni e si basa sul principio della fiducia reciproca nella validità dei sistemi nazionali di istruzione e formazione.

Ad esclusione dei settori che implicano l'esercizio di prerogative dei poteri pubblici (polizia, esercito, affari esteri ecc.), i servizi sanitari, l'istruzione e altri servizi pubblici sono aperti ai cittadini di qualsiasi paese dell'Unione. Cosa c'è di più naturale che assumere un *teacher* britannico per insegnare l'inglese a studenti di Roma o per un giovane laureato belga tentare un concorso per entrare nell'amministrazione francese?

Dal 2004 i cittadini europei che viaggiano nell'UE possono ottenere dalle autorità nazionali una **tessera sanitaria europea**, che contribuisce a coprire i costi dell'assistenza medica in caso di malattia in un altro paese.

II. Come esercitare i propri diritti di cittadino

Gli europei non sono solo dei consumatori o degli attori della vita economica e sociale, ma sono anche cittadini dell'Unione europea e come tali godono di diritti politici specifici. Grazie al trattato di Maastricht ogni cittadino dell'Unione, indipendentemente dalla sua nazionalità, ha il **diritto di voto** e il **diritto di candidarsi alle elezioni comunali dello Stato membro in cui risiede e alle elezioni del Parlamento europeo**.

In questo modo l'UE si avvicina maggiormente ai suoi cittadini. Il principio della cittadinanza dell'Unione è sancito dal trattato, che stabilisce: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

III. Diritti fondamentali

Il trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, ha rafforzato i diritti fondamentali. Esso instaura un meccanismo per la sospensione dei diritti dello Stato membro che viola i diritti fondamentali dei suoi cittadini. Sempre ad Amsterdam si è voluto estendere il principio della non discriminazione applicandolo, oltre alla nazionalità, al sesso, alla razza, alla religione, all'età e alle tendenze sessuali.

In ultimo, il trattato di Amsterdam ha migliorato la politica di trasparenza dell'Unione e le condizioni di accesso ai documenti ufficiali delle istituzioni europee.

L'impegno dell'Unione europea a favore dei diritti dei suoi cittadini trova conferma a Nizza, nel dicembre 2000, con la proclamazione solenne della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**. Ha elaborato la carta una convenzione composta da parlamentari europei e nazionali, rappresentanti dei governi nazionali e da un membro della Commissione europea. Sotto sei rubriche (Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia), i 54 articoli della carta definiscono i valori fondamentali dell'Unione europea e i diritti civili, politici, economici e sociali dei suoi cittadini.

I primi articoli riguardano la dignità umana, il diritto alla vita e all'integrità della persona, la libertà di espressione e di coscienza. Il capitolo sulla solidarietà costituisce un'innovazione in quanto incorpora diritti economici e sociali come:

- il diritto di sciopero;
- il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione;
- il diritto di conciliare vita familiare e vita professionale;
- il diritto all'assistenza sanitaria, alle prestazioni di sicurezza sociale e all'assistenza sociale in tutta l'Unione.

La Carta promuove l'uguaglianza fra uomini e donne e introduce diritti come la protezione dei dati, il divieto delle pratiche eugenetiche e della clonazione riproduttiva degli esseri umani, la tutela dell'ambiente, i diritti del bambino e degli anziani, il diritto a una buona amministrazione.

IV. L'Europa dell'istruzione e della cultura

Il senso di appartenere ad una collettività e di condividere lo stesso destino non può essere creato artificialmente, ma può derivare solo da una coscienza culturale comune che l'Europa ha ormai il dovere di coltivare alla stessa stregua della dimensione economica.

I programmi di istruzione e formazione dell'Unione europea concorrono a tale obiettivo. Essi promuovono scambi che permettono agli studenti di andare all'estero, di partecipare ad attività scolastiche transnazionali, di imparare nuove lingue ecc. L'organizzazione delle scuole e dell'insegnamento, come pure l'esatto contenuto dei programmi di studio, sono ancora decisi a livello locale o nazionale.

In ambito culturale i programmi «Cultura» e «Media» incoraggiano la cooperazione fra autori, promotori, emittenti e artisti di diversi paesi. Essi contribuiscono alla produzione di un maggior numero di programmi televisivi e di film europei, ristabilendo quindi un equilibrio fra prodotti europei e statunitensi.

V. Il mediatore europeo e il diritto di petizione

Affinché l'Unione europea sia più vicina ai suoi cittadini, il trattato sull'Unione europea ha creato una nuova figura: il mediatore europeo. Nominato dal Parlamento europeo per la durata della legislatura, il mediatore europeo riceve le denunce contro gli organi e le istituzioni dell'UE. Può ricorrere al mediatore qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Il mediatore si adopera per giungere a una soluzione amichevole.

Anche il diritto di ogni persona che risiede in uno Stato membro dell'UE di presentare una petizione al Parlamento europeo avvicina le istituzioni europee ai cittadini.

Programmi dell'UE per l'apprendimento permanente: stime per il periodo di programmazione 2007-2013



Settore	Titolo del programma UE	Obiettivi
Istruzione scolastica	Comenius	Partecipazione del 5 % di allievi di istituti scolastici dell'Unione europea ad attività educative comuni.
Istruzione superiore	Erasmus	A tre milioni di studenti è offerta la possibilità di studiare in università straniere.
Formazione professionale	Leonardo da Vinci	Ogni anno 80 000 persone partecipano a tirocini in imprese o centri di formazione di un altro paese europeo.
Istruzione degli adulti	Grundtvig	Ogni anno 7 000 persone hanno la possibilità di partecipare ad attività educative all'estero.
Studi sull'integrazione europea	Jean Monnet	Sostegno alla ricerca e all'insegnamento universitario sull'integrazione europea.

VI. La partecipazione dei cittadini

L'idea di un'Europa dei cittadini è un'idea del tutto nuova. Ad essa contribuisce una serie di simboli di una comune identità europea quali il passaporto europeo (introdotto nel 1985), l'inno europeo (l'«Inno alla gioia» di Ludwig van Beethoven) e la bandiera europea (un cerchio di 12 stelle dorate su sfondo blu). La patente europea viene rilasciata in tutti gli Stati membri dal 1996. L'UE ha adottato il motto «Unità nella diversità» e il 9 maggio si celebra la giornata dell'Europa.

Dal 1979 l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto ha conferito una maggiore legittimità democratica al processo di integrazione europea, collegandolo direttamente alla volontà popolare. La dimensione democratica dell'Europa potrebbe ulteriormente rafforzarsi con l'ampliamento del ruolo del Parlamento, la creazione di veri e propri partiti politici europei e un maggiore coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale dell'UE attraverso le organizzazioni non governative e altre associazioni.

La messa in circolazione, nel 2002, delle monete e delle banconote in euro ha avuto un impatto psicologico decisivo. Il fatto che i prezzi dei beni e dei servizi siano fissati in euro, utilizzato ora da più dei due terzi della popolazione dell'UE, significa che i consumatori sono in grado di confrontare direttamente i prezzi da un paese all'altro. L'abolizione dei controlli alle frontiere fra i paesi che hanno sottoscritto l'accordo di Schengen (cui dovrebbero aderire progressivamente tutti gli Stati membri) contribuisce a far crescere nei cittadini europei il sentimento di appartenere ad uno spazio geografico unificato.

«Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini», scriveva Jean Monnet nel 1952. L'adesione dell'opinione pubblica all'idea dell'Europa e la partecipazione dei cittadini alle sue attività restano fra le maggiori sfide che devono affrontare le istituzioni europee.

10. Freedom, security and justice

10. L'Europa della libertà, della sicurezza e della giustizia





- *L'apertura delle frontiere interne tra i paesi europei costituisce un evidente vantaggio per i cittadini, che possono circolare liberamente senza essere sottoposti a controlli.*
- *Questa libertà deve tuttavia essere accompagnata da un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione per lottare efficacemente contro il traffico degli esseri umani, la droga, la criminalità organizzata, l'immigrazione clandestina e il terrorismo.*
- *Gli Stati membri dell'UE cooperano nei settori della polizia e della giustizia per garantire una maggiore sicurezza.*

I cittadini europei hanno il diritto di vivere liberamente ovunque nell'Unione, senza temere persecuzioni o violenze. Eppure, la criminalità internazionale e il terrorismo sono attualmente fra i principali motivi di preoccupazione per gli europei.

Il trattato sulla Comunità europea non prevedeva l'integrazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Col passare del tempo, ci si è però resi conto che la libera circolazione è tale solo se ciascuno gode, ovunque nell'Unione, della stessa tutela e dello stesso accesso alla giustizia. Nel corso degli anni è stato quindi progressivamente creato uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia mediante modifiche successive ai trattati originali introdotte dall'Atto unico europeo, dal trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht) e dal trattato di Amsterdam.

I. Libera circolazione

La libera circolazione delle persone all'interno dell'UE comporta per gli Stati membri una serie di problemi di sicurezza legati al fatto che le frontiere interne non sono più sottoposte a controlli. Per compensare tale situazione occorre introdurre misure di sicurezza supplementari alle frontiere esterne dell'Unione. È inoltre necessario rafforzare la cooperazione fra forze di polizia nazionali e autorità giudiziarie nella lotta alla criminalità, che può avvantaggiarsi della libertà di circolazione su tutto il territorio dell'Unione.

Una delle iniziative più importanti nell'ottica di agevolare gli spostamenti all'interno

dell'Unione è l'accordo intergovernativo che il Belgio, la Germania, la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi concludono nel 1985 a Schengen, una piccola cittadina lussemburghese di frontiera. L'accordo abolisce i controlli sulle persone, indipendentemente dalla nazionalità, alle frontiere fra questi Stati membri, armonizza i controlli alle frontiere esterne e introduce una politica comune in materia di visti. Nasce così uno spazio senza frontiere interne, denominato «spazio Schengen».

Oggi le disposizioni dell'accordo di Schengen e il diritto che ne è derivato sono interamente integrati nei trattati dell'UE. Lo spazio Schengen si è gradualmente ampliato: nel 2006 sono tredici i paesi dell'Unione (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia) che applicano integralmente le disposizioni dell'accordo, come pure l'Islanda e la Norvegia.

Ai dieci paesi che hanno aderito all'Unione nel 2004 sono stati lasciati sette anni per soddisfare i criteri di appartenenza allo spazio Schengen.

II. Politica di asilo e di immigrazione

L'Europa è fiera della sua lunga tradizione di accoglienza degli stranieri e di asilo offerto ai rifugiati in fuga da pericoli e persecuzioni. I governi dell'Unione affrontano oggi il problema impellente di come gestire, in uno spazio senza frontiere interne, l'afflusso crescente di immigrati legali e clandestini.



© IOM

I trafficanti di esseri umani sfruttano i più vulnerabili: occorre una cooperazione di polizia a livello internazionale.

I governi dell'UE hanno deciso di armonizzare le proprie norme affinché le domande di asilo vengano esaminate in base a un corpus di principi fondamentali, uniformemente riconosciuto in tutta l'Unione. Nel 1999 si sono prefissati di adottare una procedura comune in materia di asilo e di garantire uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, a quanti hanno ottenuto asilo. Sono state adottate alcune misure tecniche, come norme minime per ammettere i richiedenti asilo e per concedere lo status di rifugiato.

È stato istituito un Fondo europeo per i rifugiati con un bilancio annuale di 114 milioni di euro. Malgrado l'elevato livello di cooperazione fra Stati membri, una vera e propria politica dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione resta ancora da costruire.

III. Lotta contro la criminalità internazionale e il terrorismo

Per rendere possibile una politica in materia di asilo e di immigrazione, l'UE deve disporre di un sistema efficace di gestione dei flussi migratori, di controlli alle frontiere esterne e di lotta all'immigrazione clandestina. È inoltre necessario uno sforzo di coordinamento per combattere le organizzazioni criminali cui fanno capo le reti di immigrazione clandestina e di traffico e sfruttamento di esseri umani, in primo luogo donne e bambini.

La criminalità organizzata è sempre più sofisticata e si avvale regolarmente delle reti europee o internazionali per le sue attività. Il terrorismo ha già dimostrato di poter colpire con estrema brutalità ovunque nel mondo.



In tale contesto è stato creato il sistema d'informazione Schengen (SIS), una base di dati complessa che consente alle forze dell'ordine e alle autorità giudiziarie di scambiare informazioni per indagini su persone e beni, ad esempio in caso di mandato d'arresto o di estradizione o di furto di veicoli o di opere d'arte.

Uno dei metodi migliori per risalire ai criminali è quello di seguire le tracce dei fondi illegali. Per questo motivo, oltre che per tagliare i fondi alle organizzazioni criminali, l'Unione sta elaborando una legislazione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro sporco.

Il progresso più spettacolare sul fronte della cooperazione fra le forze dell'ordine è l'istituzione di **Europol**, organo dell'UE con sede all'Aia, composto da funzionari di polizia e delle dogane. Le sue competenze abbracciano vari settori dell'attività criminale: narcotraffico, commercio di veicoli rubati, tratta delle persone, reti di immigrazione clandestina, sfruttamento sessuale di donne e bambini, pornografia, contraffazione, traffico di scorie radioattive e nucleari, riciclaggio di denaro sporco, terrorismo e falsificazione dell'euro.

IV. Verso uno spazio giudiziario europeo

Attualmente coesistono nell'Unione vari sistemi giudiziari, ciascuno all'interno delle rispettive frontiere nazionali. Perché i cittadini europei condividano lo stesso sentimento di giustizia, il sistema giudiziario deve semplificare, di certo non rendere ancora più complicata, la loro vita quotidiana.

L'esempio più significativo di cooperazione operativa in questo settore viene dalle attività di **Eurojust**, una struttura centrale di coordinamento istituita all'Aia nel 2003, che consente alle autorità nazionali competenti di collaborare nelle indagini e nelle azioni penali che investono più di uno Stato membro.

Il **mandato di arresto europeo**, applicabile fra alcuni paesi europei dal gennaio 2004, intende sostituire le lunghe procedure di estradizione.

La cooperazione fra i giudici di paesi diversi può però arenarsi sulla definizione divergente di una certa figura di reato. Siccome né la criminalità internazionale né il terrorismo conoscono frontiere, l'Unione ha deciso di attuare progressivamente una politica penale comune. Urge infatti istituire un quadro comune di lotta contro il terrorismo, che offra ai cittadini un elevato livello di protezione e rafforzi la cooperazione internazionale in questo settore.

In materia di diritto civile l'Unione europea ha adottato una legislazione che agevola l'applicazione delle sentenze nei casi transnazionali di divorzio, separazione, affidamento di minori e prestazioni alimentari, in modo che le sentenze pronunciate in un paese siano applicabili anche in un altro. L'Unione europea ha stabilito procedure comuni per semplificare ed accelerare la risoluzione delle controversie transnazionali in azioni civili di minore importanza il cui esito non è contestato, come recupero di crediti e fallimenti.

11. L'Unione europea sulla scena mondiale





- *L'Unione ha più influenza sulla scena mondiale quando si esprime con un'unica voce negli affari internazionali, come nel caso dei negoziati commerciali.*
- *Nel settore della difesa ogni Stato mantiene la propria sovranità, che sia membro della NATO o neutrale. Gli Stati membri dell'UE sviluppano tuttavia cooperazioni militari in alcune missioni di pace.*
- *Per ragioni storiche e di prossimità geografica, il Mediterraneo meridionale e l'Africa ricevono un'attenzione particolare da parte dell'Unione europea (politiche di aiuto allo sviluppo, preferenze commerciali, aiuti alimentari, cooperazione, diritti umani).*

Sullo scacchiere mondiale l'Unione europea è una delle massime potenze economiche, commerciali e monetarie. Questo gigante economico resta però, secondo alcuni, un «nano della politica». Come sempre la verità sta nel mezzo. L'Unione europea svolge un ruolo di primo piano nei vari consessi internazionali come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), gli organismi specializzati dell'ONU, i summit mondiali sull'ambiente e lo sviluppo.

È vero tuttavia che gli Stati membri sono ancora lungi dal costituire un fronte unico, sul piano diplomatico e politico, rispetto a tematiche decisive per il pianeta come la pace e la stabilità, il terrorismo, il Medio Oriente, le relazioni con gli Stati Uniti, il ruolo del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Per di più, nei paesi europei i sistemi di difesa, che continuano a impersonificare il concetto di sovranità nazionale, restano nelle mani dei governi nazionali e interagiscono unicamente nell'ambito di alleanze come il Patto atlantico (NATO).

I. Una politica di difesa comune in nuce

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), introdotte dai trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2001), definiscono i principali obiettivi dell'Unione nel settore della difesa. Su queste premesse l'Unione ha edificato il suo «secondo pilastro», in cui predomina la concertazione intergovernativa con un ruolo

marginale della Commissione e del Parlamento. Le decisioni in questo campo sono prese per consenso e gli Stati membri possono astenersi.

a) Il paesaggio politico e strategico nel 2006

L'adesione pressoché simultanea alla NATO e all'UE degli ex paesi comunisti europei e una politica russa sempre più orientata alla pace segnano la fine di oltre mezzo secolo di guerra fredda. Il continente europeo si riunifica nella pace e si moltiplicano le forme di cooperazione fra paesi per la lotta alla criminalità internazionale, alla tratta degli esseri umani, all'immigrazione clandestina e al riciclaggio di denaro sporco.

L'Unione europea allargata ha concluso accordi di partenariato con i paesi vicini, alcuni dei quali prevedono a medio termine di aderire all'UE.

Gli Stati Uniti hanno accettato che l'Europa, per le azioni militari cui essi stessi non partecipano, possa servirsi di alcuni mezzi logistici della NATO (comando, intelligence, comunicazioni e trasporti).

La violenza terroristica che ha seminato morte e panico nel mondo intero con gli attentati di Washington e New York dell'11 settembre 2001, di Madrid del 2004 e di Londra del 2005, ha modificato profondamente l'assetto strategico. I paesi europei devono collaborare maggiormente nella ricerca di informazioni che permettano di prevenire attentati di questo tipo. La cooperazione con gli Stati Uniti e con tutti i pae-



Prestare assistenza in tempi difficili: i soldati dell'UE aiutano a ripristinare la pace in Congo.

si che sostengono la democrazia e i diritti dell'uomo supera oggi i limiti delle alleanze difensive tradizionali.

b) Risultati concreti nei settori della sicurezza e della difesa

Nel 1999, in applicazione del trattato di Amsterdam, Javier Solana è stato nominato primo alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Gli Stati membri dell'UE, nella prospettiva di stabilire una politica europea di sicurezza e di difesa, si sono fissati un obiettivo concreto: essere in grado di schierare una forza di reazione rapida, con supporto aereo e navale, e di mantenerla in campo per almeno un anno. Questa forza di reazione rapida, lungi dal costituire un vero e proprio esercito europeo, sarà composta da contingenti delle forze armate nazionali.

Tuttavia, grazie all'istituzione del Comitato politico e di sicurezza (CPS), del Comitato militare dell'Unione europea (EUMC) e dello Stato maggiore dell'Unione europea

(EUMS), sotto l'autorità del Consiglio e con sede a Bruxelles, l'Unione dispone fin d'ora di uno strumento politico-militare per effettuare le missioni che si è prefissata: missioni umanitarie fuori Europa, missioni di pace e altre operazioni di gestione di crisi.

Man mano che le tecnologie militari diventano più sofisticate e costose, aumenta la necessità di una cooperazione fra i governi dell'UE nella fabbricazione degli armamenti. Affinché le forze armate europee possano effettuare missioni congiunte, occorrerà inoltre provvedere alla standardizzazione e all'interoperabilità dei sistemi e degli equipaggiamenti. Nel 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ha deciso di istituire un'Agenzia europea per la difesa.

Dal 2003 l'Unione europea ha compiuto una serie di missioni di mantenimento di pace e di gestione di crisi, fra cui la più importante è stata quella effettuata in Bosnia-Erzegovina, dove una forza militare dell'UE (EUFOR) di 7 000 uomini ha sostituito le truppe di pace della NATO nel dicembre 2004.



II. Una politica commerciale aperta sul mondo

L'Unione europea appoggia il sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), fondato su un insieme di norme che garantiscono una relativa sicurezza giuridica e trasparenza nel commercio internazionale. L'OMC stabilisce le condizioni in base alle quali i suoi membri possono difendersi contro pratiche sleali come il dumping (vendite sottocosto), utilizzate dagli esportatori per competere con i loro rivali. Essa prevede inoltre una procedura per la soluzione delle divergenze fra due o più partner commerciali.

La politica commerciale dell'UE è strettamente collegata alla sua politica di sviluppo. Nell'ambito del suo sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG), l'UE accorda un accesso preferenziale ai suoi mercati, esente da dazi o a tariffa ridotta, alla maggior parte delle importazioni pro-

venienti dai paesi in via di sviluppo e da economie in transizione. Essa si spinge oltre per i 49 paesi più poveri del mondo: tutte le loro esportazioni, ad eccezione di quelle di armi, possono accedere al mercato dell'UE in esenzione da dazi doganali nel quadro di un programma lanciato nel 2001.

L'UE non ha in compenso concluso accordi commerciali specifici con nessuno dei paesi sviluppati che figurano tra i suoi maggiori partner commerciali, come gli Stati Uniti e il Giappone. Le relazioni commerciali con tali paesi sono gestite grazie ai meccanismi dell'OMC. Gli Stati Uniti e l'Unione europea si adoperano per sviluppare relazioni fondate sulla parità e il partenariato, anche se va detto che gli Stati membri dell'UE non sempre sono d'accordo sul tipo di rapporti diplomatici, politici e militari da stabilire con gli Stati Uniti.

L'Unione europea sta intensificando gli scambi commerciali con le nuove potenze



© Reuters

Il vino è uno dei prodotti maggiormente esportati dall'UE verso il suo principale partner commerciale, gli USA.

emergenti in altre parti del mondo, come la Cina, l'India e l'America latina. Gli accordi commerciali conclusi con tali paesi prevedono anche cooperazioni in ambito tecnico e culturale.

III. Le relazioni tra l'UE e i paesi mediterranei

Data la loro vicinanza geografica, i legami storici e culturali e i flussi migratori attuali e futuri, i paesi sulla sponda meridionale del Mediterraneo sono partner importantissimi per l'Unione, che ha quindi tradizionalmente scelto di condurre una politica di integrazione regionale.

Nel novembre 1995 alla conferenza di Barcellona, cui partecipano tutti gli Stati membri dell'UE e i paesi del Mediterraneo (eccetto la Libia, l'Albania e i paesi dell'ex Jugoslavia), vengono gettate le basi del nuovo partenariato euromediterraneo, che prevede:

- un dialogo politico e un partenariato di sicurezza fra i paesi partecipanti, sulla base in particolare di meccanismi per il controllo degli armamenti e la soluzione pacifica dei conflitti;
- l'intensificazione delle relazioni economiche e commerciali fra le due regioni. Lo strumento principale per la realizzazione di tale obiettivo è la creazione entro il 2010 di un'area euromediterranea di libero scambio;
- un partenariato nei settori culturale e sociale.

Nel periodo 2000-2006 l'Unione europea ha concesso ai paesi del Mediterraneo finanziamenti per un totale di 5,3 miliardi di euro. Nell'esercizio finanziario 2007-2013 lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) succederà ai precedenti programmi MEDA II (relativo ai paesi mediterranei) e Tacis (relativo ai paesi dell'ex Unione Sovietica) e li riunirà in un unico strumento.



Assicurarsi che tutti abbiano accesso all'acqua potabile è una delle priorità dell'UE.



IV. Africa

Le relazioni fra l'Europa e l'Africa subsahariana sono fra le più antiche: già con il trattato di Roma del 1957 le colonie e i territori d'oltremare di alcuni Stati membri erano diventati paesi associati della Comunità. Il processo di decolonizzazione avviato negli anni sessanta ha trasformato questo legame in un'associazione di tipo diverso, fra paesi sovrani.

L'accordo di Cotonou, che prende il nome dalla capitale del Benin dove fu concluso nel 2000, segna l'inizio di una nuova fase della politica di sviluppo dell'Unione europea. Tale accordo, che lega l'Unione europea ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), è l'accordo commerciale e di cooperazione più ambizioso e vasto mai concluso fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Esso subentra alla convenzione di Lomé, firmata nella capitale del Togo nel 1975 e successivamente aggiornata a intervalli regolari.

L'obiettivo fondamentale di questo ampio accordo commerciale e di cooperazione resta lo stesso della convenzione di Lomé: «promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP e approfondire e diversificare le loro relazioni [con l'Unione europea e gli Stati membri] in uno spirito d'intesa reciproca e di solidarietà».

Il nuovo accordo si spinge molto più avanti degli accordi precedenti, spostando l'accento dalle relazioni commerciali fondate sull'accesso al mercato alle relazioni commerciali intese in senso più ampio. Esso introduce inoltre nuove procedure per combattere la violazione dei diritti umani.

L'Unione europea ha concesso condizioni commerciali particolari ai paesi meno sviluppati, 39 dei quali hanno firmato l'accordo di Cotonou. Dal 2005 essi possono esportare sul mercato dell'Unione praticamente ogni tipo di prodotto in esenzione da dazi doganali. Il Fondo europeo di sviluppo finanzia i programmi ACP con un bilancio annuale compreso fra due e tre miliardi di euro.

12. Quale futuro per l'Europa?





- ***L'integrazione europea proseguirà nei settori in cui gli Stati membri riterranno sia nel loro interesse lavorare insieme nell'ambito del tradizionale quadro comunitario (commercio, globalizzazione, mercato unico, sviluppo sociale e regionale, ricerca e sviluppo, misure per promuovere la crescita e l'occupazione ecc.).***
- ***Il processo istituzionale di aggiornamento delle norme che regolano i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione e tra quest'ultima e i cittadini resta aperto. Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sarà al centro delle discussioni che si svolgeranno nei prossimi anni, qualunque siano la forma e il contenuto del testo che sarà infine adottato.***

«Giorno verrà in cui (...) voi tutte, nazioni del continente, senza perdere le vostre qualità peculiari e la vostra gloriosa individualità, vi fonderete strettamente in una unità superiore e costituirete la fraternità europea (...). Giorno verrà in cui non vi saranno altri campi di battaglia all'infuori dei mercati aperti al commercio e degli spiriti aperti alle idee. Giorno verrà in cui i proiettili e le bombe saranno sostituiti dai voti».

Doveva trascorrere oltre un secolo prima che le parole profetiche pronunciate da Victor Hugo nel 1849 da utopia diventassero realtà. Due guerre mondiali e innumerevoli altri conflitti sul suolo europeo dovevano ancora falciare milioni di vite e più volte sembrò persa ogni speranza. Oggi, nel primo decennio del XXI secolo, le prospettive sono più rosee, ma nuove difficoltà e nuove sfide si presentano all'Europa.

L'Unione europea ha realizzato il maggiore allargamento della sua storia e, come ha affermato una personalità politica di uno dei nuovi Stati membri, «l'Europa è finalmente riuscita a conciliare la sua storia con la sua geografia». In futuro l'Unione europea continuerà ad accogliere nuovi paesi. Nel frattempo dovrà decidere, ascoltando attentamente l'opinione pubblica, dove fissare le proprie frontiere geografiche, politiche e culturali.

L'Unione europea si fonda su un patto fra nazioni sovrane, determinate a condividere uno stesso destino e a esercitare insieme una parte sempre più ampia della loro sovranità per dare ai popoli d'Europa ciò a

cui più aspirano: la pace, il benessere economico e fisico, la sicurezza, la democrazia partecipativa, la giustizia e la solidarietà. Questo patto si rafforza e si rinnova su tutto il continente: mezzo miliardo di uomini e donne hanno scelto di vivere nel rispetto della legge e in armonia con valori secolari fondati sull'uomo e sulla sua dignità.

La rivoluzione tecnologica in corso sta radicalmente trasformando il mondo industrializzato, compresa l'Europa. Nascono nuove sfide le cui dimensioni oltrepassano le frontiere tradizionali. Non esiste nazione che possa affrontare da sola, in maniera efficace, tematiche come lo sviluppo sostenibile, le tendenze demografiche, la crescita economica, la solidarietà sociale, le risposte dell'etica al progresso delle scienze della vita. Occorre inoltre pensare alle generazioni future.

Il processo di integrazione europea tocca ormai l'intero continente, che a sua volta è parte di un mondo in rapida e radicale evoluzione, tuttora in cerca di nuovi equilibri. Nessuno degli eventi che toccano gli altri continenti è estraneo all'Europa, che si tratti delle relazioni con il mondo islamico, delle epidemie e della fame in Africa, delle tendenze unilateraliste degli Stati Uniti, della crescita economica in Asia, della delocalizzazione globale delle industrie e dei posti di lavoro. L'Europa non può concentrarsi solo sul suo sviluppo, ma deve partecipare al processo di globalizzazione ed è ancora lungi dall'esprimersi coralmemente e dall'assolvere un ruolo credibile sulla scena politica e diplomatica internazionale.

Le istituzioni dell'UE hanno dato ottime prove, ma devono adeguarsi per far fronte all'allargamento dell'Unione e ai compiti sempre più numerosi di cui quest'ultima sarà responsabile. Con l'aumentare degli Stati membri, aumenta anche la minaccia delle forze centrifughe e di implosione del sistema. Gli interessi a breve termine rischiano facilmente di compromettere le priorità a lungo termine. I protagonisti di questa avventura senza precedenti hanno pertanto l'enorme responsabilità di agire in modo che il meccanismo istituzionale dell'UE continui a funzionare efficacemente. Qualsiasi riforma dell'attuale sistema deve garantire la pluralità e il rispetto delle differenze, che costituiscono la maggiore ricchezza delle nazioni europee. Le riforme devono inoltre investire il processo decisionale. La ricerca sistematica dell'unanimità porterebbe inevitabilmente alla paralisi: potrà funzionare solo un sistema politico e giuridico basato sul voto di maggioranza e su controlli ed equilibri (*checks and balances*).

La Costituzione, adottata a Roma nell'ottobre 2004 dai 25 capi di Stato e di governo

e soggetta a ratifica, tentava di rispondere all'esigenza di semplificazione dei trattati e di maggiore trasparenza del sistema decisionale dell'Unione. I cittadini europei devono sapere chi fa cosa in Europa: solo allora sentiranno che questo è importante per la loro vita quotidiana, parteciperanno alle elezioni europee e sosterranno l'integrazione europea. Il testo della Costituzione chiarisce i poteri e le competenze dell'Unione, degli Stati membri e delle autorità regionali e sancisce che l'integrazione europea si fonda su una doppia legittimità: quella della volontà direttamente espressa dai cittadini e quella degli Stati d'Europa, che continuano a costituire il quadro in cui operano le società europee.

Qualunque sia il sistema costituzionale che gli Stati membri dell'Unione finiranno per scegliere sulla base di nuove discussioni, esso dovrà essere ratificato da ciascun paese, per voto parlamentare o con un referendum nazionale. Allo scopo di agevolare il dibattito, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa «Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito», con cui intende avvicinarsi maggiormente ai suoi cittadini.



L'Europa: un mercato di idee.

© Flying Colours/Digital Vision/Getty Images



La Costituzione europea

Contesto

Nel dicembre 2001, per rispondere alle sfide che l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale avrebbe comportato per l'UE, il Consiglio europeo convoca una convenzione che è incaricata di elaborare un progetto di trattato costituzionale.

La convenzione, che svolge i suoi lavori nel 2002 e nel 2003 sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing, è composta da 105 membri fra cui rappresentanti dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione europea.

Nel giugno 2003 la convenzione adotta per consenso il suo progetto di trattato.

Il 29 ottobre 2004 il trattato è formalmente sottoscritto a Roma e trasmesso agli Stati membri per la ratifica.

Pur ratificato dalla maggioranza degli Stati membri, il trattato viene respinto con un referendum da Francia e Paesi Bassi nel maggio e nel giugno 2005. In seguito a questi risultati negativi, il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha avviato un periodo di riflessione sul futuro del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Principali disposizioni della Costituzione

- Elezione a maggioranza qualificata del presidente del Consiglio europeo per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta.
- Elezione del presidente della Commissione a maggioranza semplice dei membri del Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo e «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo».
- Creazione del posto di ministro degli affari esteri dell'Unione
- Integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel trattato.
- Ampliamento del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.
- Rafforzamento dei poteri legislativi e di bilancio del Parlamento europeo.
- Presentazione più chiara della ripartizione dei poteri e delle responsabilità fra l'Unione e gli Stati membri.
- Attribuzione ai parlamenti nazionali di competenze per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà.

Cronologia dell'integrazione europea





1950

9 maggio

In un importante discorso ispirato alle idee di Jean Monnet, Robert Schuman, ministro francese degli Affari esteri, propone di mettere in comune la produzione di carbone e di acciaio della Francia e della Repubblica federale tedesca in una nuova organizzazione aperta agli altri paesi europei.

Poiché questa data segna la nascita dell'Europa unita, il 9 maggio si celebra ogni anno la «Giornata dell'Europa».

1951

18 aprile

Sei paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) firmano a Parigi il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che entra in vigore il 23 luglio 1952 per un periodo di cinquant'anni.

1955

1-2 giugno

Riuniti a Messina, i ministri degli Affari esteri dei sei paesi decidono di estendere l'integrazione europea a tutta l'economia.

1957

25 marzo

Firma a Roma del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Entrano in vigore il 1° gennaio 1958.

1960

4 gennaio

Per iniziativa del Regno Unito, viene firmata la convenzione di Stoccolma che istituisce l'Associazione europea di libero scambio (EFTA), cui aderiscono diversi paesi europei che non sono membri della CEE.

1963

20 luglio

A Yaoundé viene firmato un accordo di associazione tra la CEE e 18 Stati africani.

1965

8 aprile

Firma del trattato di fusione degli esecutivi delle tre Comunità (CECA, CEE e Euratom), che istituisce un unico Consiglio e un'unica Commissione. Il trattato entra in vigore il 1° luglio 1967.

1966

29 gennaio

Compromesso di Lussemburgo. Dopo una lunga crisi politica la Francia torna ad occupare il suo posto al Consiglio in contropartita del mantenimento del voto all'unanimità ogniqualvolta sia in gioco l'interesse vitale di uno Stato membro.

1968

1° luglio

Con 18 mesi di anticipo vengono aboliti gli ultimi dazi doganali sul commercio intracomunitario dei prodotti industriali e viene introdotta la tariffa doganale comune.

1969

1-2 dicembre

Al vertice dell'Aia i capi di Stato o di governo decidono di spingere oltre il processo di integrazione europea, aprendo la strada al primo allargamento.

1970

22 aprile

Firma a Lussemburgo del trattato che permette il finanziamento progressivo delle Comunità europee mediante un sistema di «risorse proprie» ed estende i poteri di controllo del Parlamento europeo.

1972

22 gennaio

La Danimarca, l'Irlanda, la Norvegia e il Regno Unito firmano a Bruxelles i trattati di adesione alle Comunità europee.

1973

1° gennaio

Entrano a far parte delle Comunità europee la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito (la Norvegia respinge l'adesione con un referendum negativo). Gli Stati membri diventano nove.

1974

9-10 dicembre

Al vertice di Parigi i capi di Stato o di governo dei nove Stati membri decidono di riunirsi tre volte l'anno nel Consiglio europeo, approvano le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto e concordano l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale.

1975

28 febbraio

Firma a Lomé di una convenzione (Lomé I) tra la CEE e 46 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

22 luglio

Firma di un trattato che estende i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio e istituisce una Corte dei conti europea. Il trattato entra in vigore il 1° giugno 1977.

1979

7-10 giugno

Prime elezioni a suffragio universale diretto dei 410 membri del Parlamento europeo.

1981

1° gennaio

La Grecia diventa il decimo Stato membro delle Comunità europee.

1984

14-17 giugno

Seconda elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

1985

7 gennaio

Jacques Delors diventa il nuovo presidente della Commissione (1985-1995).

14 giugno

Firma dell'accordo di Schengen per l'eliminazione dei controlli alle frontiere fra i paesi membri delle Comunità europee.

1986

1° gennaio

La Spagna e il Portogallo aderiscono alle Comunità europee: nasce l'Europa a dodici.

17 e 28 febbraio

Firma a Lussemburgo e all'Aia dell'Atto unico europeo, che entra in vigore il 1° luglio 1987.

1989

15 e 18 giugno

Terza elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

9 novembre

Caduta del muro di Berlino.

1990

3 ottobre

Riunificazione della Germania.

1991

9-10 dicembre

Il Consiglio europeo di Maastricht adotta un trattato sull'Unione europea che pone le premesse per una politica estera e di sicurezza comune, una maggiore cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e la creazione di un'unione economica e monetaria comprendente una moneta unica.

1992

7 febbraio

Firma a Maastricht del trattato sull'Unione europea, che entra in vigore il 1° novembre 1993.

1993

1° gennaio

Creazione del mercato unico.

1994

9 e 12 giugno

Quarta elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

1995

1° gennaio

L'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano Stati membri dell'Unione europea (referendum negativo della Norvegia). L'UE conta 15 membri.

23 gennaio

Assume le funzioni la Commissione presieduta da Jacques Santer (1995-1999).

27-28 novembre

Si svolge a Barcellona la conferenza euro-mediterranea che avvia il partenariato fra l'UE e i paesi della sponda sud del Mediterraneo.

1997

2 ottobre

Firma del trattato di Amsterdam, che entra in vigore il 1° maggio 1999.

1998

30 marzo

Si inaugura il processo di adesione all'Unione europea dei nuovi paesi candidati. Sono interessati Malta, Cipro e dieci paesi dell'Europa centrale ed orientale.

1999

1° gennaio

Inizia la terza fase dell'UEM: l'euro diventa la moneta ufficiale di 11 Stati membri e viene introdotto sui mercati finanziari. La Banca centrale europea (BCE) è ormai responsabile della politica monetaria dell'Unione. A questi 11 Stati si aggiunge la Grecia nel 2001.

10 e 13 giugno

Quinta elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

15 settembre

Assume le funzioni una nuova Commissione sotto la presidenza di Romano Prodi (1999-2004).

15-16 ottobre

Il Consiglio europeo di Tampere decide la costituzione nell'UE di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.



© Reuters

Nel 1999, con l'introduzione dell'euro per le operazioni finanziarie, nasce una nuova moneta. Nel 2002 vengono messi in circolazione biglietti e monete.

2000

23-24 marzo

Il Consiglio europeo di Lisbona elabora una nuova strategia dell'Unione per promuovere l'occupazione, modernizzare l'economia e rafforzare la coesione sociale in un'Europa fondata sulla conoscenza.

7-8 dicembre

A Nizza il Consiglio europeo concorda sul testo di un nuovo trattato che riforma il sistema decisionale dell'UE nella prospettiva dell'allargamento. I presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e della Commissione proclamano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2001

26 febbraio

Firma del trattato di Nizza, che entra in vigore il 1° febbraio 2003.

14-15 dicembre

Consiglio europeo di Laeken. Adozione di una dichiarazione sul futuro dell'Unione, che apre la strada alla grande riforma dell'UE e alla convocazione di una convenzione, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, per elaborare la costituzione europea.

2002

1° gennaio

Immissione in circolazione delle banconote e delle monete in euro nei 12 paesi della zona euro.

13 dicembre

Il Consiglio europeo di Copenaghen decide che 10 paesi candidati (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) possono aderire all'Unione il 1° maggio 2004.

2003

10 luglio

La convenzione sul futuro dell'Europa si conclude con l'adozione di un progetto di Costituzione.

4 ottobre

Si apre la conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di redigere il trattato costituzionale.

2004

1° maggio

La Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia entrano a far parte dell'Unione europea.

10 e 13 giugno

Sesta elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

29 ottobre

Adozione a Roma della Costituzione europea (soggetta a ratifica da parte degli Stati membri).

22 novembre

Assume le funzioni una nuova Commissione sotto la presidenza di José Manuel Barroso.

2005

29 maggio e 1° giugno

La Costituzione viene respinta con un referendum prima in Francia e poi nei Paesi Bassi.

3 ottobre

Avvio dei negoziati di adesione con la Turchia e la Croazia.

2007

1° gennaio

La Bulgaria e la Romania aderiscono all'Unione europea.

La Slovenia adotta l'euro.

L'Unione europea



Commissione europea

L'Europa in 12 lezioni
di Pascal Fontaine

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2007 – 62 pagg. – 16,2 x 22,9 cm

ISBN 92-79-02870-7

A che cosa serve l'Unione europea? Come è nata e perché? Come funziona? Che cosa ha fatto per i suoi cittadini e quali nuove sfide deve affrontare oggi? Come può riuscire a coinvolgere di più i suoi cittadini?

Nell'era della globalizzazione è in grado di competere con le altre grandi economie e di preservare i suoi valori sociali? Potrà continuare a svolgere un ruolo importante sulla scena mondiale e contribuire alla lotta contro il terrorismo?

Sono queste alcune delle domande a cui risponde Pascal Fontaine — esperto di affari europei e già professore universitario — nella nuova edizione 2007 del suo popolare opuscolo «L'Europa in 12 lezioni».