

Documentazione europea

Commissione europea

Direzione generale della Stampa e della comunicazione

Manoscritto terminato in novembre 2003

## **L'Europa in 12 lezioni di Pascal Fontaine**

A che cosa serve l'Unione europea? Perché e come è nata e come funziona? Che cosa ha fatto sino ad oggi per i suoi cittadini e quali sono le nuove sfide che l'aspettano? Ora che si espande per unire venticinque o anche trenta paesi, in quale modo dovrà cambiare? Nell'era della globalizzazione, può competere con le altre grandi economie, potrà continuare a svolgere un ruolo importante sulla scena mondiale?

A queste e ad altre domande Pascal Fontaine, professore universitario emerito ed esperto degli affari europei, tenta di dare una risposta in un appassionante volumetto. Chiaro e godibile, *L'Europa in 12 lezioni* è il seguito di *10 lezioni sull'Europa*, pubblicazione di successo dello stesso autore.

**Unione europea**

## **L'Europa in 12 lezioni**

### **INDICE**

<b>1.</b>	Perché un'Unione europea	..
<b>2.</b>	Le grandi tappe storiche	..
<b>3.</b>	L'allargamento	..
<b>4.</b>	Come funziona l'Unione	..
<b>5.</b>	Che cosa fa l'Unione	..
<b>6.</b>	Il mercato interno	..
<b>7.</b>	L'unione economica e monetaria e l'euro	..
<b>8.</b>	Verso una società dell'informazione e della conoscenza	..
<b>9.</b>	L'Europa dei cittadini	..
<b>10.</b>	L'Europa delle libertà, della sicurezza e della giustizia	..
<b>11.</b>	L'Unione europea nel mondo	..
<b>12.</b>	Un futuro per l'Europa	..
	Cronologia dell'integrazione europea	..

# 1. Perché un'Unione europea

## La pace

L'idea di un'Europa unita è stata a lungo appannaggio di una stretta cerchia di filosofi e visionari. **Victor Hugo** vagheggiava gli «Stati Uniti d'Europa» con spirito pacifista e umanista. Ma gli ideali ottocenteschi furono tragicamente smentiti dagli eventi bellici che prostrarono l'Europa nella prima metà del XX secolo.

Dopo la seconda guerra mondiale, la resistenza e la sconfitta dei regimi dittatoriali, nasce una nuova speranza e con essa la determinazione a stemperare gli odi e gli antagonismi nazionali in una pace duratura. Statisti coraggiosi come **Konrad Adenauer**, **Winston Churchill**, **Alcide de Gasperi** e **Robert Schuman** hanno saputo guidare i popoli d'Europa, fra il 1945 e il 1950, verso una nuova era. L'Europa occidentale avrebbe avuto un nuovo ordine improntato a interessi e valori comuni e nuovi trattati avrebbero garantito il rispetto della legge e l'uguaglianza fra i popoli.

Il 9 maggio 1950, ispirandosi a un'idea di **Jean Monnet**, il ministro francese degli Affari esteri **Robert Schuman** propose di creare la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Le materie prime della guerra passavano così sotto il controllo di un'autorità comune, l'Alta Autorità, che con grande senso pratico e altissimo valore simbolico fece del carbone e dell'acciaio strumenti di riconciliazione e di pace.

Tale idea generosa e audace ebbe grande successo. Per oltre mezzo secolo gli Stati membri delle Comunità europee avrebbero collaborato pacificamente. Nel 1992 il trattato di Maastricht ha consolidato e potenziato le istituzioni comunitarie creando l'Unione europea (UE) che oggi conosciamo.

L'Unione europea si è molto adoperata per la riunificazione tedesca dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989. Quando poi l'impero sovietico è crollato nel 1991, i paesi dell'Europa centrale e orientale, liberati dal giogo decennale del Patto di Varsavia, hanno naturalmente optato per il campo delle nazioni democratiche occidentali.

## **La sicurezza**

L'Europa del XXI secolo deve tuttavia affrontare un nuovo problema, quello della sicurezza. La soluzione è tutt'altro che scontata. Ogni singolo passo avanti nello sviluppo mondiale porta con sé rischi e opportunità. L'UE deve provvedere alla sicurezza di quindici (presto venticinque) Stati membri; deve collaborare in modo costruttivo con le regioni appena fuori dei suoi confini, Nord Africa, Balcani, Caucaso, Medio Oriente. I tragici eventi dell'11 settembre 2001 a New York e Washington mostrano quanto sia fragile l'esistenza umana di fronte al fanatismo e alla sete di vendetta.

Le istituzioni dell'UE hanno avuto un ruolo centrale nel processo di invenzione e attuazione di un sistema che ha regalato pace e prosperità a una regione così vasta come l'Europa. Ma l'Unione deve anche tutelare i suoi interessi militari e strategici, d'accordo con i suoi alleati fra cui la NATO e mediante la definizione di un'autentica politica europea di sicurezza e difesa (PESD).

Sicurezza interna e sicurezza esterna sono due facce della stessa medaglia. Per lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata occorre cioè che le forze dell'ordine di tutti gli Stati membri tessano legami di intensa 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 esige una cooperazione rafforzata fra i governi e presuppone che organi come Europol, l'ufficio europeo di polizia, possano assumere un ruolo più attivo ed efficace.

## **La solidarietà economica e sociale**

L'Europa si è costruita in funzione di obiettivi politici ma trae dinamismo e successo dalle fondamenta economiche su cui poggia: il mercato unico, cui partecipano tutti gli Stati membri, e la moneta unica, che ha corso legale in dodici degli attuali quindici membri.

Per garantire la crescita economica e far fronte alla concorrenza delle grandi economie mondiali, i paesi europei, il cui peso demografico è sempre minore su scala globale, devono restare uniti. Nessuno Stato membro dell'UE è sufficientemente forte per lanciarsi da solo sul mercato globale. Le imprese europee hanno inoltre bisogno di spazi più ampi dei singoli mercati nazionali per conseguire economie di scala e procacciare nuovi clienti. L'UE si è pertanto adoperata per la creazione di un mercato

unico europeo rimuovendo gli antichi ostacoli agli scambi e sollevando gli operatori economici da inutili oneri burocratici.

L'Europa della libera concorrenza non può tuttavia prescindere dall'Europa della solidarietà, della gente comune. Concretamente, quando alluvioni o altre calamità naturali si abbattono sui nostri paesi, il bilancio dell'Unione stanziava fondi di assistenza per le popolazioni colpite. Il vasto mercato europeo, con i suoi 380 milioni di consumatori, deve inoltre giovare a un numero massimo di operatori economici e sociali. I fondi strutturali della Commissione europea promuovono e sostengono per l'appunto l'intervento di Stati e regioni volto a colmare i divari di sviluppo. Il bilancio dell'Unione e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuiscono infine a sviluppare le infrastrutture di trasporto in Europa (autostrade, treni ad alta velocità), rompendo l'isolamento delle regioni periferiche e incentivando gli scambi transeuropei.

### **Agire insieme per promuovere un modello europeo di società**

Le società postindustriali europee diventano sempre più complesse. Il tenore di vita continua a crescere ma persiste il divario fra ricchi e poveri che rischia peraltro di aumentare con l'adesione degli ex paesi comunisti. È pertanto indispensabile che gli Stati membri collaborino e affrontino insieme le problematiche sociali.

Sul lungo periodo, tutti i paesi dell'Unione godranno dei frutti della cooperazione. Mezzo secolo di integrazione europea insegna che l'unione davvero fa la forza: è indubbio infatti che l'Unione europea ha molto più peso economico, sociale, tecnologico, commerciale e politico finanche della somma aritmetica dei suoi membri.

Il motivo? Perché l'Unione è la prima potenza commerciale del mondo e ha quindi un ruolo determinante nei negoziati internazionali; perché usa tutta la sua forza commerciale e agricola nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio e per attuare il protocollo di Kyoto sull'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici; perché ha saputo varare importanti iniziative al vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile nell'agosto 2002; perché prende 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.

Il vecchio adagio «L'unione fa la forza» ha ancora senso per gli europei. L'Europa trae vigore dalla capacità di agire di comune accordo in virtù di decisioni assunte da istituzioni democratiche: il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia e la Corte dei conti.

L'Unione intende promuovere i valori umanitari e il progresso sociale, conferendo all'individuo un ruolo da protagonista e non già di vittima del processo di globalizzazione e cambiamento tecnologico che sta rivoluzionando il mondo. Le forze del mercato o l'azione unilaterale di un unico paese non bastano a colmare le esigenze dell'umanità.

L'Unione propugna una visione umanista e un modello sociale che la stragrande maggioranza dei cittadini sente proprio. I diritti dell'uomo, la solidarietà sociale, la libertà d'impresa, l'equa condivisione dei frutti 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 patrimonio di valori comune.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, sancisce tutti i diritti attualmente riconosciuti dai quindici Stati membri e dai loro cittadini. Diversi per cultura e tradizioni, gli europei sono tuttavia uniti da questo patrimonio di valori che li distingue dal resto del mondo.

Il trattato di Maastricht enuncia per la prima volta un principio essenziale per il funzionamento dell'Unione, il «principio della sussidiarietà». L'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale. Il fine è evitare un'inutile ingerenza dell'Unione nella vita dei suoi cittadini. L'identità europea è un bene prezioso, da preservarsi in quanto tale. Confonderla con l'uniformità sarebbe un errore invisibile a tutti.

## 2. Le grandi tappe storiche

L'Unione europea è il frutto del lavoro di quanti, uomini e donne, si adoperano concretamente per la costruzione di un'Europa unita. Non esiste al mondo altra organizzazione in cui un gruppo di paesi esercitino a tal punto, tutti insieme, la sovranità in settori d'importanza cruciale per i cittadini. L'UE ha creato la moneta unica e un mercato unico dinamico affinché persone, merci e capitali possano circolare liberamente e grazie al progresso sociale e a una concorrenza leale fa in modo che tale mercato comune vada a vantaggio dei più.

Le fondamenta costituzionali di tale edificio sono:

- il trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951;
- i trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) nel 1957.

I trattati istitutivi sono stati poi modificati:

- dall'Atto unico europeo nel 1986;
- dal trattato sull'Unione europea a Maastricht nel 1992;
- dal trattato di Amsterdam nel 1997;
- dal trattato di Nizza nel 2001.

I trattati hanno instaurato stretti legami giuridici fra gli Stati membri. La legislazione dell'Unione si applica direttamente al cittadino europeo cui conferisce diritti specifici.

Creando un mercato comune del carbone e dell'acciaio i sei paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) intesero 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.

I sei Stati fondatori decisero allora di costruire una Comunità economica europea (CEE) introducendo un mercato comune per una vasta gamma di prodotti e servizi. I dazi doganali furono definitivamente aboliti il 1° luglio 1968 e già negli anni Sessanta furono istituite le politiche comuni, prime fra tutte la politica agricola e quella commerciale.

L'avventura fu un tale successo che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decisero di aderire alla Comunità. Il primo allargamento del 1973 portò gli Stati membri da sei a nove e introdusse nuovi compiti e politiche comuni: la politica sociale, la politica ambientale e la politica regionale, per la cui attuazione fu creato nel 1975 il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Agli inizi degli anni Settanta emerge la necessità di armonizzare le singole economie e con essa l'idea di un'unione monetaria. Nel contempo, gli Stati Uniti decidono di porre fine alla convertibilità del dollaro in oro inaugurando un periodo di grande instabilità monetaria sui mercati mondiali, aggravata dagli shock petroliferi del 1973 e del 1979. Con il Sistema monetario europeo (SME) introdotto nel 1979, i tassi di cambio si stabilizzano e gli Stati membri cominciano a attuare politiche di rigore, riuscendo così a mantenere legami di solidarietà reciproca e a disciplinare le loro economie.

Nel 1981 entra a far parte delle Comunità la Grecia, seguita dalla Spagna e dal Portogallo nel 1986. Urge allora introdurre programmi strutturali, come i primi programmi integrati mediterranei (PIM), per ridurre il divario di sviluppo economico fra i dodici Stati membri.

Nel frattempo la Comunità economica europea assume un ruolo prominente sulla scena internazionale siglando, fra il 1975 e il 1989, una serie di convenzioni (Lomé I, II, III e IV) per il commercio e l'aiuto allo sviluppo con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i cosiddetti ACP), culminate nell'accordo di Cotonou del giugno 2000. È grazie a questi strumenti che l'Europa, prima potenza commerciale del mondo, si afferma a livello globale al punto da mirare, in ultima analisi, all'istituzione di una politica estera e di sicurezza comune.

Agli inizi degli anni Ottanta la recessione mondiale alimenta in Europa una corrente di «europessimismo». Nel 1985 la Commissione europea, allora presieduta da **Jacques Delors**, pubblica un libro bianco foriero di nuove speranze. La Comunità decide infatti di completare il mercato comune europeo entro il 1° gennaio 1993. Sancisce tale ambizioso



obiettivo l'Atto unico europeo che viene firmato nel febbraio del 1986 ed entra in vigore il 1° luglio 1987.

L'assetto politico del continente subisce una radicale trasformazione con la caduta del muro di Berlino nel 1989, la riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990, la democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale liberatisi dal controllo sovietico e l'implosione dell'Unione Sovietica nel dicembre del 1991.

Anche le Comunità europee sono in piena evoluzione. Gli Stati membri aprono le trattative per elaborare un nuovo trattato che il Consiglio europeo (capi di Stato e di governo) adotterà a Maastricht nel dicembre 1991. Il «trattato sull'Unione europea» entra in vigore il 1° novembre 1993 e la CEE diventa più semplicemente la «Comunità europea» (CE). Integrando nel sistema comunitario un regime di cooperazione intergovernativa per taluni settori, il nuovo trattato crea l'Unione europea (UE) e impartisce agli Stati membri una serie di ambiziosi obiettivi: l'unione monetaria entro il 1999, la cittadinanza europea e nuove politiche comuni; la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la sicurezza interna.

Il dinamismo europeo e l'evoluzione geopolitica del continente convincono altri tre paesi ad aderire all'Unione. Il 1° gennaio 1995 l'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano parte integrante di un'Unione di quindici membri che muove passi sinceri verso il suo più spettacolare obiettivo: introdurre un unico conio, l'euro, in sostituzione delle singole monete nazionali. Dal 1° gennaio 2002 le euromonete e le eurobanconote hanno libero corso nei dodici paesi dell'area dell'euro (detta anche «zona euro»). La moneta unica assurge così allo status di valuta internazionale di riserva, alla stregua del dollaro.

Il mondo entra nel XXI secolo e gli europei devono affrontare insieme le molteplici sfide della globalizzazione. L'economia mondiale si trasforma sotto l'impulso delle nuove tecnologie rivoluzionarie e l'esplosione di Internet, la società si disgrega e si moltiplicano gli scontri fra culture diverse.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo decide la cosiddetta «strategia di Lisbona». L'obiettivo è fare dell'economia europea un concorrente atto a confrontarsi sui mercati globali con colossi come gli Stati Uniti o i paesi di recente industrializzazione. Ciò presuppone che tutti i settori siano aperti alla concorrenza, che sia dato ampio spazio all'innovazione e

all'investimento e che i sistemi scolastici ed educativi siano in grado di rispondere alle esigenze della società dell'informazione.

Le riforme diventano tanto più urgenti quanto più aumenta la pressione sugli Stati membri delle spese pensionistiche e della disoccupazione. L'opinione pubblica chiede ai governi, con insistenza crescente, di trovare una soluzione pratica ed equa a queste problematiche.

Siamo alla metà degli anni Novanta, l'Europa dei Quindici si è da poco costituita che già dodici nuovi paesi bussano alla sua porta. Presentano domanda di adesione le ex democrazie popolari del blocco sovietico (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), 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 si prepara a un allargamento dalle proporzioni inaudite. I negoziati per l'adesione dei paesi candidati iniziano a Lussemburgo nel dicembre 1997 e a Helsinki nel dicembre 1999. Con dieci paesi dell'adesione tali negoziati si concludono il 13 dicembre 2002 a Copenaghen. Si delinea così l'Europa dei Venticinque, che sarà tale solo nel 2004 nell'attesa di ampliarsi ancora ed aprirsi a nuovi paesi europei nei prossimi anni.

Oltre mezzo secolo di integrazione europea ha profondamente segnato la storia del continente e la mentalità dei suoi abitanti. I governi degli Stati membri sanno tutti, indifferentemente, che l'era della sovranità nazionale assoluta è finita e che soltanto l'unione delle forze e la concezione di un «destino oramai condiviso» (per citare il preambolo del trattato CECA) permetteranno alle vecchie nazioni di progredire sul piano economico e sociale e continuare ad influire sul destino del mondo.

Il metodo comunitario, che dosa sapientemente interessi nazionali e interessi comunitari nel rispetto delle diversità nazionali pur promuovendo l'identità dell'Unione, mantiene tutto il suo valore originario. Concepito per sormontare gli antagonismi secolari e scongiurare il senso di superiorità e il ricorso alla forza nei rapporti fra gli Stati, tale metodo ha permesso all'Europa democratica e libertaria di restare coesa per tutto il periodo della guerra fredda. La fine dell'antagonismo Est/Ovest e la riunificazione politica ed economica del continente sono una vittoria per l'ideale europeo, un ideale di cui i popoli d'Europa hanno più che mai bisogno.

L'Unione europea ha una risposta alla globalizzazione e l'attinge direttamente dall'enorme patrimonio dei valori europei. L'Unione europea ha la migliore «polizza assicurativa» per un futuro di pace e di libertà.

### **3. L'allargamento**

#### **Copenaghen, un summit storico**

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 13 dicembre 2002 inaugura una delle fasi storiche più ardite dell'unificazione europea. Nel decidere l'adesione di altri dieci paesi a partire dal 1° maggio 2004, l'Unione europea non si espande soltanto geograficamente accrescendo la sua popolazione, ma riunifica soprattutto un continente dilaniato, ponendo fine alla divisione che dal 1945 separa il mondo libero dal mondo comunista.

Questo quinto allargamento ha una dimensione politica e morale. Paesi europei per appartenenza geografica, per cultura, storia e aspirazioni come Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia possono infine ricongiungersi con la famiglia democratica europea e concorrere al grande disegno dei padri fondatori. I trattati di adesione firmati ad Atene il 16 aprile 2003 consentono ai popoli dei nuovi Stati membri di partecipare alle elezioni europee del giugno 2004 nella loro nuova qualità di cittadini dell'Unione.

#### **Il lungo cammino verso l'adesione**

La storia di questo particolare allargamento risale al 1989, quando crolla il muro di Berlino e cala la cortina di ferro. Repentinamente, l'Unione istituisce il programma di assistenza finanziaria Phare per aiutare le giovani democrazie a ricostituirsi economicamente e per agevolare il processo di riforme politiche. Il 22 giugno 1993 il Consiglio europeo di Copenaghen dà l'accordo *«affinché i paesi associati dell'Europa centrale e orientale che lo desiderano diventino membri dell'Unione europea»*. Sono quindi fissati tre criteri principali cui devono conformarsi i nuovi paesi prima dell'adesione:

- criterio politico: avere raggiunto una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani nonché il rispetto e la tutela delle minoranze;
- criterio economico: esistenza di un'economia di mercato funzionante e capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- terzo criterio ovvero la capacità di applicare l'*acquis* comunitario, assumendo gli obblighi connessi con l'adesione all'UE, tra cui il perseguimento dell'obiettivo dell'unione politica, economica e monetaria.

Sulla base delle raccomandazioni della Commissione e dei pareri del Parlamento, il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 e quello di Helsinki del dicembre 1999 aprono i negoziati con i dieci paesi dell'Europa centrale e orientale, con Cipro e Malta.

Il trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 e il trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 mirano a consolidare l'Unione e a semplificarne i processi decisionali prima dell'allargamento.

I negoziati con i dieci paesi candidati si concludono a Copenaghen il 13 dicembre 2002. Gli accordi stabiliscono i meccanismi e i periodi di transizione necessari affinché i nuovi Stati membri possano onorare tutti gli obblighi legati all'adesione. Il lavoro che attende i nuovi parlamenti e le istituzioni recentemente ricostituite è di dimensioni sovraumane: ciascun paese dovrà recepire, ma anche fare applicare, i 26 000 atti giuridici di cui consta l'*acquis* comunitario, per un totale di circa 80 000 pagine. Solo questo sforzo immane e la solidarietà attiva dei Quindici permetterà di garantire il regolare funzionamento del mercato interno e il conseguimento degli obiettivi politici dell'Unione.

Perché l'allargamento non degeneri in una mera associazione di libero scambio, l'Unione si prefigge di potenziare la coesione interna e di garantire che una così vasta famiglia di nazioni funzioni con la dovuta efficacia. La Convenzione sul futuro dell'Unione europea, presieduta da **Valéry Giscard d'Estaing**, nasce per l'appunto per elaborare una costituzione a beneficio di una nuova Unione di 25 membri. I lavori della Convenzione si concludono nel giugno 2003 e già il 20 giugno il Consiglio europeo di Salonicco dichiara il progetto di trattato costituzionale una buona base di lavoro per la successiva conferenza intergovernativa.

I nuovi Stati membri hanno partecipato attivamente ai lavori della Convenzione. Ciascun paese dovrà designare un commissario che assumerà l'incarico dal 1° maggio 2004, data in cui entrano in vigore i trattati di adesione. Dopo le elezioni europee del giugno 2004, il neo-eletto Parlamento europeo voterà la nuova Commissione che entrerà in carica il 1° novembre 2004.

Stando alle parole del presidente **Romano Prodi**, l'Unione ha onorato l'impegno assunto nei confronti dei paesi candidati mettendo fine alle ingiustizie e alle brutalità del XX secolo, al totalitarismo e alla guerra fredda. Non solo, l'Unione propone una nuova filosofia delle relazioni internazionali: unità e molteplicità, comunità di valori e differenze saranno ancora di più i suoi tratti costitutivi. *«L'Europa stessa, la sua storia recente, è il riconoscimento delle identità e delle differenze; l'Europa allargata sarà il primo tentativo di costruire un nuovo tipo di cittadinanza su scala continentale e sarà il più forte moltiplicatore dei diritti dei cittadini e della potenza degli Stati»* (discorso dinanzi al Parlamento europeo a Strasburgo del 6 novembre 2002).

I 75 milioni di nuovi cittadini guadagnano in media il 40 % del reddito dichiarato nell'Europa dei Quindici. Per questo, gli accordi di adesione contemplano un'assistenza finanziaria di 10 miliardi di euro nel 2004, 12,5 miliardi nel 2005 e 15 miliardi nel 2006. Tale aiuto dovrebbe permettere alle economie dei nuovi paesi, alcune delle quali in forte espansione, di mettersi progressivamente al passo. L'integrazione fra i Dieci e i Quindici è tuttavia già ampiamente raggiunta grazie alla liberalizzazione degli scambi decisa negli anni Novanta e alle riforme interne intraprese dai governi dei paesi candidati.

Per i nuovi entranti sono previsti 40 miliardi di euro a carico del bilancio dell'Unione dal 2004 al 2006. Le somme assegnate andranno agli aiuti regionali e strutturali, un quarto sarà consacrato alla politica agricola comune (PAC) e il saldo sarà riservato per la modernizzazione delle amministrazioni o la sicurezza delle centrali nucleari. L'accordo finanziario, concluso dall'Unione con i Dieci nuovi a Copenaghen nel dicembre 2002, rispetta i massimali imposti fino al 2006 dal Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999.

## **Fin dove si dice Europa**

Ai 25 paesi dell'Unione allargata e ai suoi 454 milioni di cittadini dovrebbero aggiungersi nel 2007 i bulgari e i rumeni, se tutto va secondo

i piani convenuti a Copenaghen. Proprio nella capitale danese il Consiglio europeo ha rammentato la decisione presa a Helsinki nel 1999 in base alla quale *«la Turchia è uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri applicati agli altri Stati candidati»*. Se il Consiglio europeo del dicembre 2004 deciderà, sulla scorta di una relazione e di una raccomandazione della Commissione, che la Turchia soddisfa i criteri politici di Copenaghen, l'Unione europea avvierà senza indugio i negoziati di adesione con la Turchia.

La Turchia è paese membro della NATO e del Consiglio d'Europa, associato all'Unione dal 1964 e candidato all'adesione dal 1987. Ponte naturale fra oriente e occidente, la prospettiva che integri l'UE pone serie domande su quali siano i confini ultimi dell'Unione: se basta osservare i criteri politici ed economici di Copenaghen per presentare domanda di adesione e avviare i negoziati, allora anche i paesi dei Balcani occidentali — l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, e la Serbia e Montenegro— potranno fare domanda quando ricorreranno le condizioni di stabilità politica e adempiranno i criteri di Copenaghen.

In effetti, è nell'interesse dell'Unione favorire la stabilità delle regioni appena fuori dei suoi confini. La dinamica è tale che a ogni allargamento le frontiere esterne si allungano e dilatano un po'. Nel 2004 l'Unione confinerà con la Bielorussia e l'Ucraina e la sua frontiera con la Russia sarà più lunga; inevitabilmente con questi paesi dovrà intensificare la cooperazione regionale e transfrontaliera per i trasporti, l'ambiente, la sicurezza interna e la lotta contro l'immigrazione clandestina e la criminalità internazionale.

Questa strategia, se attuata con sapienza, potrebbe quindi applicarsi anche alle relazioni con i paesi della riva meridionale del Mediterraneo? Domande come questa alimentano il dibattito sul significato ultimo di essere europei e sugli obiettivi dell'integrazione e degli interessi dell'UE in una prospettiva globale. È tempo ormai che l'Europa riscriva e potenzi gli accordi preferenziali con il suo immediato vicinato, in un'ottica di condivisione quanto più ampia.

## **Le grandi tappe del quinto allargamento**

---

**19 dicembre 1989:** è istituito il programma Phare per fornire assistenza finanziaria e tecnica ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

**3 e 16 luglio 1990:** si candidano Cipro e Malta.

---

**22 giugno 1993:** il Consiglio europeo di Copenaghen stabilisce i criteri di adesione.

**31 marzo e 5 aprile 1994:** si candidano l'Ungheria e la Polonia.

---

**1995:** si candidano la Slovacchia (21 giugno), la Romania (22 giugno), la Lettonia (13 ottobre), l'Estonia (24 novembre), la Lituania (8 dicembre) e la Bulgaria (14 dicembre).

---

**1996:** si candidano la Repubblica ceca (17 gennaio) e la Slovenia (10 giugno).

**12 e 13 dicembre 1997:** il Consiglio europeo di Lussemburgo decide di varare il processo di allargamento.

---

**10 e 11 dicembre 1999:** il Consiglio europeo di Helsinki conferma l'avvio di negoziati con i dodici paesi candidati. La Turchia è dichiarata «Stato candidato destinato ad aderire all'Unione».

---

**13 dicembre 2002:** conclusi gli accordi di adesione con dieci paesi candidati per il 1° maggio 2004.

---

**16 aprile 2003:** firma dei dieci trattati di adesione ad Atene.

---

**1° maggio 2004:** l'Unione europea accoglie i nuovi dieci Stati membri.

---

**Dicembre 2004:** sarà deciso se avviare i negoziati di adesione con la Turchia.

---

**2007:** il Consiglio europeo di Copenaghen fissa al 2007 l'adesione di Bulgaria e Romania.

---

## 4. Come funziona l'Unione

Più di una confederazione di Stati ma non esattamente Stato federale, l'Unione europea è un'entità assolutamente inedita e storicamente unica. Il sistema politico su cui poggia è in costante evoluzione da oltre cinquant'anni. Gli Stati membri che hanno firmato i trattati di Parigi e di Roma negli anni Cinquanta e i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza negli anni Novanta consentono a limitazioni della sovranità nazionale a favore di istituzioni comuni che rappresentano sia gli interessi nazionali che quelli comunitari.

I trattati costituiscono il cosiddetto diritto primario da cui trae origine il vasto corpus di atti giuridici («diritto derivato») aventi incidenza diretta sulla vita quotidiana degli europei. Parliamo in particolare dei regolamenti, delle direttive e delle raccomandazioni.

Queste leggi, insieme con le politiche dell'Unione, sono frutto delle decisioni assunte nell'ambito di un **triangolo istituzionale** che collega il Consiglio rappresentante gli Stati membri, il Parlamento rappresentante i cittadini e la Commissione, organo indipendente e garante degli interessi generali dell'Unione. Premessa necessaria affinché tale triangolo funzioni a dovere è la stretta collaborazione e la fiducia fra le tre istituzioni. «Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri» (articolo 249 del trattato CE).

### Il Consiglio

Il Consiglio dell'Unione europea è l'istituzione decisionale principale dell'Unione. In origine «Consiglio dei ministri», oggi più comunemente detto il «Consiglio», è presieduto a turno da ciascuno Stato membro per un semestre (da gennaio a giugno e da luglio a dicembre), secondo un ordine prestabilito. Esso riunisce i ministri dei quindici paesi a seconda dei problemi all'ordine del giorno: affari esteri, agricoltura, industria, trasporti, ambiente ecc., per un totale di nove composizioni distinte. Il Consiglio «Affari generali e relazioni esterne» assolve le funzioni di pianificazione e coordinamento dei lavori.

Prepara i lavori del Consiglio il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), costituito dagli ambasciatori degli Stati membri e assistito da



gruppi di lavoro composti da funzionari delle amministrazioni nazionali. Il lavoro amministrativo è invece affidato a un segretariato generale di stanza a Bruxelles.

Il Consiglio condivide con il Parlamento europeo il potere legislativo e il potere di bilancio. Esso conclude, a nome della Comunità, gli accordi internazionali preventivamente negoziati dalla Commissione. Secondo i trattati il Consiglio delibera a maggioranza semplice dei membri che lo compongono, a maggioranza qualificata o all'unanimità.

Per le decisioni importanti come l'adesione di un nuovo Stato, la modifica dei trattati o l'attuazione di una nuova politica comune, il Consiglio deve deliberare all'unanimità.

Nella maggior parte dei casi il Consiglio decide a maggioranza qualificata, la proposta passa cioè solo se raccoglie un determinato numero di voti. Il voto degli Stati membri è ponderato sulla base della loro popolazione e corretto a favore dei paesi meno popolati. Fino al 1° maggio 2004, ai voti è attribuita la seguente ponderazione:

• Germania, Francia, Italia, Regno Unito	10
• Spagna	8
• Belgio, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo	5
• Austria, Svezia	4
• Danimarca, Finlandia, Irlanda	3
• Lussemburgo	2
Totale	87

La soglia della maggioranza qualificata è fissata a 62 voti su 87 (pari al 71,3 %).

Per sei mesi dal 1° maggio 2004, data in cui i nuovi Stati membri entreranno a far parte dell'UE, si applicheranno disposizioni transitorie. Dal 1° novembre 2004, il numero di voti sarà suddiviso come segue:

• Germania, Francia, Italia, Regno Unito	29
• Spagna, Polonia	27
• Paesi Bassi	13
• Belgio, Grecia, Portogallo, Repubblica ceca, Ungheria	12
• Austria, Svezia	10
• Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Slovacchia	7
• Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia	4

• Malta	3
Totale	321

Saranno necessari 232 voti (pari al 72,3 %) per raggiungere la maggioranza qualificata. Inoltre:

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

## **Il Consiglio europeo**

Il Consiglio europeo trae origine dalla consuetudine dei leader politici dei paesi dell'UE (i cosiddetti «capi di Stato e di governo») di riunirsi regolarmente. Iniziata nel 1974 e istituzionalizzata dall'Atto unico europeo nel 1987, tale prassi si rinnova in media quattro volte l'anno. Il Consiglio europeo si riunisce sotto la presidenza del capo di Stato o di governo che presiede il Consiglio dell'Unione e annovera, come membro di diritto, il presidente della Commissione. Dinanzi ogni Consiglio europeo si esprime anche il presidente del Parlamento europeo.

Data la sempre maggiore incidenza degli affari europei nella vita politica degli Stati membri, è un bene che ai presidenti e primi ministri sia data l'opportunità di riunirsi e affrontare insieme i grandi temi dell'attualità politica europea. Con il trattato di Maastricht, il Consiglio europeo diventa l'organo deputato a dare l'impulso necessario all'Unione e a sciogliere i nodi a maggiore valenza politica che i ministri non siano riusciti a dirimere in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo è oggi un grande evento mediatico grazie alla notorietà dei suoi membri e alla rilevanza pubblica delle questioni trattate. Esso discute temi di attualità internazionale nell'intento primo di mettere a punto una politica estera e di sicurezza comune (PESC) che rifletta l'azione unitaria della diplomazia europea.

Il Consiglio europeo è l'organo squisitamente politico dell'Unione. Alcuni Stati membri vorrebbero farne il governo d'Europa, affidando a uno dei suoi membri il compito di rappresentare l'UE sulla scena internazionale. Resta da stabilire se questa figura istituzionale nuova, il «mister Europa», debba essere designata dal Consiglio europeo o sia automaticamente rivestita dal presidente della Commissione. Per il

momento, l'unico mister Europa è l'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune istituito dal trattato di Amsterdam, che accentra anche le funzioni di segretario generale del Consiglio. **Javier Solana** è stato nominato nel 1999.

## Il Parlamento

Il Parlamento europeo è l'assemblea rappresentativa di tutti i cittadini dei paesi membri dell'Unione e partecipa, nella sua qualità di organo eletto, al processo legislativo. Dal 1979, ogni cinque anni i deputati europei sono eletti a suffragio universale diretto.

Fino alle elezioni europee del 2004, il Parlamento europeo conterà di 626 membri. Con i successivi allargamenti dell'Unione, il numero dei rappresentanti eletti aumenterà e in ogni Stato membro sarà fissato (per paese in ordine alfabetico secondo la dicitura originale) come segue:

	1999- 2004	2004- 2007	2007- 2009
Bulgaria	—	—	18
Belgio	25	24	24
Repubblica ceca	—	24	24
Danimarca	16	14	14
Germania	99	99	99
Estonia	—	6	6
Grecia	25	24	24
Spagna	64	54	54
Francia	87	78	78
Irlanda	15	13	13
Italia	87	78	78
Cipro	—	6	6
Lettonia	—	9	9
Lituania	—	13	13
Lussemburgo	6	6	6
Ungheria	—	24	24
Malta	—	5	5
Paesi Bassi	31	27	27
Austria	21	18	18
Polonia	—	54	54
Portogallo	25	24	24
Romania	—	—	36
Slovenia	—	7	7

Slovacchia	—	14	14
Finlandia	16	14	14
Svezia	22	19	19
Regno Unito	87	78	78
<b>Totale (massimo)</b>	<b>626</b>	<b>732</b>	<b>786</b>

I deputati europei si riuniscono in seduta plenaria (tornata) a Strasburgo. Alcune tornate supplementari si tengono a Bruxelles. 17 commissioni parlamentari preparano i lavori delle sedute plenarie prevalentemente a Bruxelles, dove si riuniscono anche taluni gruppi politici. Il segretariato generale risiede a Lussemburgo.

Il Parlamento europeo esercita con il Consiglio la funzione legislativa secondo tre procedure normative, oltre la semplice consultazione:

- la «procedura di cooperazione» è istituita dall’Atto unico europeo del 1986: il Parlamento europeo emenda le proposte di direttiva e regolamento presentate dalla Commissione e invita quest’ultima a tener conto del suo parere;
- dal 1986 il «parere conforme» del Parlamento è indispensabile per decidere l’adesione di nuovi Stati membri, ratificare gli accordi di associazione con paesi terzi e stipulare accordi internazionali. Il parere conforme è richiesto per altre materie importanti come la procedura elettorale uniforme;
- il trattato di Maastricht del 1992 introduce la «procedura di codecisione». Il Parlamento condivide, in condizioni di assoluta parità, il potere decisionale con il Consiglio in settori importanti come la libera circolazione dei lavoratori, il mercato interno, la ricerca e sviluppo tecnologico, l’ambiente, le reti transeuropee, l’istruzione, la cultura, la salute, la protezione dei consumatori. Il Parlamento può, in questi settori, respingere integralmente (solo a maggioranza assoluta dei suoi membri) la posizione comune del Consiglio e la procedura legislativa è conclusa. La possibilità altrimenti riservata al Consiglio di convocare il comitato di conciliazione è soppressa.

Il trattato di Amsterdam e il trattato di Nizza hanno rispettivamente aggiunto altri 23 e 7 settori cui si applica la procedura di codecisione.

Il Parlamento e il Consiglio sono i due rami dell’autorità di bilancio, è loro competenza cioè discutere e adottare il bilancio dell’Unione

presentato dalla Commissione. Il Parlamento ha anche la facoltà di respingere il bilancio e lo ha fatto più volte in passato, e in questo caso la procedura comincia daccapo. Il Parlamento ha ampiamente usato di questi poteri per influenzare le politiche comunitarie, sebbene sfugga al suo controllo una porzione importante delle spese agricole.

Centro propulsore delle politiche comunitarie, luogo privilegiato di dibattito e incontro, crogiuolo delle sensibilità politiche e nazionali, il Parlamento europeo è fonte naturale di numerosissime iniziative. I protagonisti del dibattito parlamentare sono i gruppi politici. Fra i principali ricordiamo il gruppo del partito popolare europeo (democratico-cristiano) e democratici europei (PPE-DE) e il gruppo del partito del socialismo europeo (PSE).

Il Parlamento ha fornito un importante contributo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata nel dicembre 2000 e alla Convenzione europea istituita a seguito del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001.

Il Parlamento europeo esercita, da ultimo, un controllo democratico sull'intera attività dell'Unione. Può esigere le dimissioni in blocco della Commissione con una «mozione di censura» (approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi) e verifica l'attuazione delle politiche comunitarie e l'applicazione della legislazione grazie soprattutto alle relazioni della Corte dei conti e mediante interrogazioni scritte e orali al Consiglio e alla Commissione. Il presidente in carica del Consiglio europeo riferisce inoltre al Parlamento sulle decisioni assunte dai leader politici dell'Unione.

**Pat Cox** è presidente del Parlamento europeo dal 2002.

## **La Commissione**

La Commissione europea è un'istituzione cardine del sistema comunitario. Fino al 1° maggio 2004 è composta da un collegio di 20 membri (due per Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna e un membro ciascuno per gli altri paesi), nominati per cinque anni di comune accordo dagli Stati membri, dopo il voto di approvazione del Parlamento europeo.

Dal 1° maggio 2004, con l'adesione dei nuovi Stati membri sarà designato un solo commissario per paese.

La Commissione gode di un'autonomia politica totale. Essa agisce nel solo interesse generale dell'Unione e non riceve istruzioni da nessun governo o organismo degli Stati membri. Custode dei trattati, vigila sull'esecuzione dei regolamenti e delle direttive adottate dal Consiglio e può adire la Corte di giustizia per esigere il rispetto del diritto comunitario.

La Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa e la libertà di intervenire in un qualsiasi momento per trovare un compromesso in sede di Consiglio o fra il Consiglio e il Parlamento.

Organo esecutivo dell'UE, garantisce l'esecuzione delle decisioni del Consiglio in relazione, per esempio, alla politica agricola comune. È inoltre competente per la gestione delle politiche comuni (ricerca e tecnologia, aiuto allo sviluppo, politica regionale ecc.) e ne amministra il bilancio.

La Commissione risponde del suo operato dinanzi al Parlamento europeo che può censurarla e esigerne le dimissioni in blocco. Posto di fronte a una mozione di censura del Parlamento, il 16 marzo 1999 il presidente **Jacques Santer** ha dovuto rassegnare le dimissioni per l'intero collegio. **Romano Prodi** è diventato presidente della nuova Commissione per il mandato 1999-2004.

La Commissione si avvale di una struttura amministrativa composta da 36 direzioni generali (DG) e servizi con sede perlopiù a Bruxelles e Lussemburgo. Rispetto ai segretariati delle normali organizzazioni internazionali, possiede risorse finanziarie proprie ed è pertanto molto più autonoma.

## **La Corte di giustizia**

La Corte di giustizia delle Comunità europee, con sede a Lussemburgo, è composta da quindici giudici (uno per Stato membro) e otto avvocati generali. Nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato rinnovabile di sei anni, offrono tutte le garanzie di indipendenza. Compito della Corte è assicurare l'osservanza del diritto europeo e la corretta interpretazione e applicazione dei trattati.

In proposito, la Corte può giudicare uno Stato membro colpevole di non ottemperare agli obblighi cui è tenuto in forza dei trattati, annullare una norma di diritto comunitario giudicata illegittima, constatare mediante il

ricorso per carenza che il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione siano venuti meno all'obbligo di decidere.

La Corte di giustizia è inoltre l'unico organo competente a pronunciarsi, su istanza del giudice nazionale, sull'interpretazione dei trattati e sulla validità e interpretazione di una norma comunitaria. In caso di dubbi, il giudice nazionale può, e talvolta deve, rivolgersi alla Corte per un parere. Questo sistema garantisce al diritto comunitario un'interpretazione uniforme e un'applicazione omogenea in tutta l'Unione.

I trattati inoltre autorizzano esplicitamente la Corte a verificare che gli atti comunitari rispettino i diritti fondamentali ed estendono tale competenza a settori quali la libertà e la sicurezza personale.

Nel 1989 è stato affiancato alla Corte un **Tribunale di primo grado**, composto da un giudice per Stato membro e competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti dalle persone fisiche e giuridiche avverso le decisioni delle istituzioni comunitarie o sui litigi fra le istituzioni e i loro funzionari.

## **La Corte dei conti**

Istituita nel 1977, la Corte dei conti europea si compone di un cittadino per paese dell'Unione, nominato per un mandato di sei anni con decisione unanime degli Stati membri 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 sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE. Può controllare ogni organismo o individuo che gestisca o riceva fondi comunitari ed eventualmente adire la Corte di giustizia.

## **Il Comitato economico e sociale europeo**

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è un'assemblea consultiva. I suoi membri sono rappresentanti delle varie componenti socioeconomiche della «società civile organizzata», nominati per quattro anni dal Consiglio dell'Unione. Suo compito fondamentale è formulare pareri destinati alle tre grandi istituzioni. Il CESE è consultato obbligatoriamente prima dell'adozione di decisioni in svariati campi (occupazione, Fondo sociale europeo, formazione professionale ecc.) ma può esprimersi anche di sua iniziativa.

## **Il Comitato delle regioni**

Il Comitato delle regioni è la più giovane delle istituzioni comunitarie. Istituito dal trattato sull'Unione europea, è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati dal Consiglio per un mandato quadriennale. È consultato dalla Commissione e dal Consiglio nei casi previsti dal trattato ma può formulare pareri anche di sua iniziativa.

## **La Banca europea per gli investimenti**

La Banca europea per gli investimenti (BEI) ha sede a Lussemburgo. Concedendo prestiti e garanzie a progetti di investimento nelle regioni più svantaggiate e per il rafforzamento della competitività delle piccole imprese, la BEI concorre all'integrazione, allo sviluppo equilibrato e alla coesione economica e sociale degli Stati membri.

## **La Banca centrale europea**

La Banca centrale europea (BCE), con sede a Francoforte, ha il compito di gestire l'euro e la politica monetaria dell'Unione (maggiori informazioni al capitolo 7 «L'unione economica e monetaria e l'euro»).

Sono queste dunque le istituzioni e questi gli organi su cui poggia l'intero edificio europeo. Per mantenersi efficace e al passo coi tempi, il meccanismo decisionale che lo alimenta deve però rinnovarsi. Per questo il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ha voluto la **Convenzione europea**, per proporre agli Stati membri un nuovo modello di gestione adatto a un'Unione europea allargata. La sfida è duplice:

- anzitutto, gli allargamenti dei prossimi decenni dovrebbero portare a 30, forse 35 il numero totale degli Stati membri. Avrà ancora senso parlare di unanimità in un Consiglio smisurato senza il rischio di paralizzare il sistema decisionale? Chi governerà l'Unione e chi parlerà a suo nome nel mondo? Dove si fermeranno i suoi confini, se è vero che il Consiglio d'Europa (che non è un'istituzione dell'UE) consta attualmente di 45 membri fra cui la Russia, la Turchia, l'Ucraina e i paesi caucasici?
- in secondo luogo, i cittadini dell'Unione vogliono partecipare più attivamente alla definizione delle politiche comuni ma si scontrano con un sistema decisionale sofisticato e complesso, troppo distante dalla loro quotidianità. Da qui, la necessità di una costituzione europea che



distingua chiaramente le competenze e le responsabilità delle istituzioni e organi dell'UE a tutti i livelli, regionale, nazionale e europeo.

Semplificare l'Europa, renderla più trasparente e democratica, portarla ai suoi cittadini, in gergo inventare una nuova «*governance* europea»: la Convenzione con i suoi 105 membri rappresentanti i governi degli Stati membri e dei paesi candidati, i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la Commissione, sotto la presidenza dell'ex presidente francese **Valéry Giscard d'Estaing**, ha cercato per l'appunto di colpire questo obiettivo presentando nel giugno 2003 un progetto di costituzione. Testo d'importanza capitale per il futuro dell'Unione, la costituzione è alla base della conferenza intergovernativa (CIG) apertasi il 4 ottobre 2003 e continuerà ad alimentare il dibattito politico intorno alle elezioni europee del giugno 2004.

#### TEXT BOX

### Verso una costituzione per l'Europa

Al vertice di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, il Consiglio europeo ha accolto con favore il progetto di trattato costituzionale presentato da Valéry Giscard d'Estaing, presidente della Convenzione. I capi di Stato e di governo definiscono il testo «una buona base su cui avviare la conferenza intergovernativa» nell'ottobre 2003. Il progetto propone in particolare:

- che il presidente del Consiglio europeo sia eletto a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta;
- che il presidente della Commissione sia eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono su proposta del Consiglio europeo, «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo»;
- che sia nominato un ministro degli Affari esteri dell'Unione. Questi deve essere nel contempo membro del Consiglio europeo e uno dei vicepresidenti della Commissione;
- che la Carta dei diritti fondamentali sia parte integrante del trattato;
- l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione;

- l'estensione del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio;
- che siano potenziate la funzione legislativa e la funzione di bilancio del Parlamento europeo;
- una più chiara ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- che gli Stati membri concorrano a garantire il rispetto del principio della sussidiarietà.

TEXT BOX ENDS

## 5. Che cosa fa l'Unione

Gli autori del trattato di Roma affidarono alla Comunità economica europea il compito *«di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano»*.

Tutti questi obiettivi sono stati ampiamente realizzati grazie alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e grazie alla politica di concorrenza leale fra imprese e di protezione degli interessi dei consumatori attuata dall'Unione. Nel 1993 viene creato il mercato comune e nel 2002 ha corso legale l'euro. Perché il beneficio sia di tutti, settori economici e regioni d'Europa, tali nuovi sviluppi richiamano il sostegno di nuove politiche strutturali, che l'Unione si impegna a finanziare e attuare direttamente. La solidarietà europea diventa allora una forma avanzata di «coesione economica e sociale», di tutto quel complesso cioè di misure e azioni dirette a ridurre il divario tra le regioni più ricche e quelle più svantaggiate. Nella pratica, ha assunto la forma di una politica regionale e di una politica sociale la cui importanza cresce al ritmo degli allargamenti dell'Unione.

### L'azione regionale

La politica regionale dell'Unione europea è fondata sulla solidarietà finanziaria: una parte del bilancio dell'UE è devoluta alle regioni e ai ceti sociali più deboli. Nel periodo 2000-2006 i trasferimenti saranno pari a 213 miliardi di euro. Gli interventi sono destinati soprattutto allo sviluppo delle regioni arretrate, alla riconversione economica e sociale di zone industriali, ai disoccupati di lunga durata e all'inserimento professionale dei giovani, alla modernizzazione delle strutture agricole e allo sviluppo rurale.

Gli interventi sono effettuati da fondi specifici — il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e la sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) — e vengono ad integrare e talvolta spronano gli investimenti di privati, autorità pubbliche e regionali.

Perché il sostegno arrivi là dove è più necessario, l'Unione ha definito tre obiettivi prioritari:

- l'obiettivo n. 1 promuove lo sviluppo delle regioni il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite (ricchezza prodotta divisa per il numero di abitanti) non supera il 75 % della media UE. Gli aiuti (135 miliardi di euro) corrispondono ai due terzi degli stanziamenti per la politica regionale nel 2000-2006 e interessano una cinquantina di regioni in cui vive il 22 % della popolazione dell'UE. Il fine ultimo è favorire il decollo delle attività economiche dotando tali regioni di quelle infrastrutture di base di cui sono ancora prive, favorendo l'afflusso di investimenti e provvedendo alla formazione delle risorse umane;
- l'obiettivo n. 2 sostiene la riconversione economica e sociale nelle zone con problemi strutturali, siano esse aree industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca;
- l'obiettivo n. 3 è sconfiggere la disoccupazione mediante la modernizzazione dei sistemi di formazione e l'incremento dell'occupazione.

Perseguono questi obiettivi anche iniziative comunitarie specifiche come **Interreg**, per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, e **Urban**, per lo sviluppo sostenibile delle città e dei quartieri degradati.

Oltre ai fondi strutturali esiste il Fondo di coesione costituito nel 1993 per il finanziamento di grandi progetti per l'ambiente e i trasporti in paesi dell'UE il cui PIL pro capite è inferiore al 90 % della media comunitaria. Fino ad oggi i quattro Stati membri meno prosperi beneficiari del fondo sono stati Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna.

Gli interventi strutturali finanziati dall'UE hanno contribuito così, al pari delle azioni degli Stati membri volte a soddisfare i criteri dell'unione economica e monetaria, al raggiungimento della «convergenza» fra le economie europee.

## **Estensione della politica strutturale ai nuovi Stati membri**

Con la futura adesione dei Dieci la coesione economica e sociale sarà messa a dura prova considerato il forte ritardo di sviluppo di alcune delle nuove regioni. L'Unione allargata risulterà inevitabilmente meno omogenea e saranno necessari notevoli sforzi di adattamento strutturale e regionale.

Per preparare i paesi dell'Europa centrale e orientale all'adesione è stata concepita una strategia globale che si avvale di tre «strumenti» principali. Il programma **Phare** concorre al consolidamento istituzionale dei paesi candidati, al loro sviluppo regionale e sociale e alla ristrutturazione industriale con una dotazione per il periodo 2000-2006 di 10,9 miliardi di euro. **ISPA** (strumento strutturale di preadesione) sostiene lo sviluppo delle infrastrutture nei settori dei trasporti e dell'ambiente e dispone di 7,2 miliardi di euro. **Sapard** contribuisce all'ammodernamento dell'agricoltura e allo sviluppo rurale con 3,6 miliardi di euro. Con l'ingresso dei paesi candidati nell'Unione, agli strumenti di preadesione subentreranno i programmi dei fondi strutturali e i progetti del Fondo di coesione.

## **La dimensione sociale**

La politica sociale dell'Unione intende correggere gli squilibri più manifesti. Il Fondo sociale europeo (FSE) è stato istituito nel 1961 per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori, promuovendone la mobilità professionale e geografica. Nel 2003 il bilancio dell'Unione ha allocato al FSE stanziamenti per 4,8 miliardi di euro.

L'aiuto finanziario non è tuttavia l'unico aspetto della dimensione sociale comunitaria. Da solo non basta a risolvere tutti i problemi legati alla recessione e al ritardo di sviluppo di alcune regioni. I fattori principali di

progresso sociale restano pur sempre la crescita economica, la cui dinamica trova alimento primo in adeguate politiche nazionali ed europee, e una legislazione che garantisca ai cittadini un nucleo di diritti fondamentali. Sanciscono tali diritti anzitutto i trattati (si pensi al principio di parità di retribuzione fra uomini e donne per lo stesso lavoro), ma anche le direttive sulla protezione dei lavoratori (igiene e sicurezza sul posto di lavoro) e sulle norme di sicurezza essenziali.

Nel dicembre del 1991 il Consiglio europeo di Maastricht ha adottato la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» comprendente dodici principi basilari: libera circolazione, equa retribuzione, miglioramento delle condizioni di lavoro, protezione sociale, libertà di associazione e contrattazione collettiva, formazione professionale, parità di trattamento tra uomini e donne, informazione, consultazione e partecipazione, protezione sanitaria e sicurezza nell'ambiente di lavoro, protezione dell'infanzia e degli adolescenti, delle persone anziane e dei disabili. Nel giugno 1997 ad Amsterdam, la Carta è stata integrata ai trattati ed è applicabile in tutti gli Stati membri.

## **La politica occupazionale**

Nell'ultimo decennio del XX secolo i cittadini dell'Unione hanno chiesto con insistenza ai governi degli Stati membri una politica più attiva sul fronte dell'occupazione. Come pretendere che gli europei nutrano fiducia nei benefici e nel futuro della costruzione europea quando ancora nel 1997 il tasso di disoccupazione superava il 10 % della popolazione attiva europea?

Il trattato di Amsterdam introduce un nuovo capitolo sull'occupazione e innalza la creazione di posti di lavoro a priorità della politica economica dell'Unione. Già al Consiglio europeo di Lussemburgo del 20 e 21 novembre 1997 i leader degli Stati membri definiscono una strategia comune volta a rinvigorire le singole politiche nazionali. La strategia promuove la formazione professionale, la creazione di nuove imprese e il miglioramento del «dialogo sociale» (le relazioni fra lavoratori e datori di lavoro); delinea orientamenti a favore dell'occupazione la cui attuazione è oggetto di regolare verifica da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee secondo una procedura comune di valutazione dei risultati.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona potenzia la «strategia di Lussemburgo» conferendole un obiettivo strategico globale molto ambizioso per il nuovo decennio, che andrà sotto il nome di «strategia di

Lisbona»: *«Diventare 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»* (cfr. il capitolo 8 «Verso una società basata sull'informazione e sulla conoscenza»).

## **Il finanziamento delle politiche comuni**

Nel marzo 1999 il Consiglio europeo di Berlino raggiunge un accordo globale sull'Agenda 2000, quadro generale delle finanze dell'Unione per il periodo 2000-2006. Scopo dell'accordo è dotare l'Unione dei mezzi necessari per attuare le sue politiche e prepararsi all'allargamento.

Un ulteriore obiettivo è rispondere agli imperativi della disciplina di bilancio e assicurare il contribuente circa l'uso corretto ed efficiente delle finanze pubbliche europee. Il massimale globale delle «risorse proprie» (gettito proveniente dall'IVA e da un contributo degli Stati membri calcolato sul prodotto interno lordo) è fissato all'1,27 % del PIL dell'Unione per il periodo 2000-2006.

Grazie alla disciplina di bilancio, l'Unione dovrebbe provvedere al costo dell'allargamento fino al 2006 senza venir meno alle politiche di solidarietà già avviate o ipotecare eventuali iniziative future. Il bilancio totale dell'Unione per il 2003 non raggiunge i 100 miliardi di euro, importo di gran lunga inferiore al massimale convenuto a Berlino.

## **La riforma della politica agricola comune**

Al vertice di Berlino, sempre nell'ambito dell'Agenda 2000, il Consiglio europeo ha deciso la riforma della politica agricola comune (PAC) per contenere i costi dell'agricoltura europea e promuoverne la competitività.

Gli obiettivi della PAC fissati dal trattato di Roma sono ampiamente adempiuti: la popolazione rurale ha raggiunto un tenore di vita equo, i mercati sono stabili, i prezzi ragionevoli e le strutture agricole moderne. Altri principi introdotti successivamente hanno dato ottimi risultati: il consumatore gode della sicurezza degli approvvigionamenti e i prezzi delle derrate agricole sono stabili, al riparo dalle fluttuazioni del mercato mondiale.

Con la modernizzazione dei metodi produttivi e la competitività crescente del settore agricolo, le campagne si sono però spopolate e la comunità rurale è passata dal 20 % a meno del 5 % della popolazione attiva

dell'Unione; la produzione è andata crescendo oltre il fabbisogno, generando forti eccedenze produttive a carico del bilancio comunitario; gli aiuti agli agricoltori a titolo della PAC rappresentano ancora nel 2002 45,4 miliardi di euro, ossia il 40 % del bilancio dell'Unione.

Vittima del suo stesso successo, la politica agricola comune ha dovuto rivedere obiettivi e metodi. L'asse centrale della riforma, iniziata con l'Agenda 2000, consiste nel separare gli aiuti dal volume della produzione («regime di pagamento unico»), nell'incentivare produzioni di qualità che coniughino l'offerta con la domanda e nell'abbandonare i metodi di coltivazione intensiva che nuocciono all'ambiente.

La riforma sta dando i primi frutti: la produzione agricola è calata. L'Unione europea è uno dei più grandi esportatori e importatori mondiali di generi alimentari. Essa promuove metodi di produzione sicuri, in grado di fornire prodotti di qualità, contribuire alla salvaguardia delle risorse e del patrimonio naturale e alla bellezza del paesaggio; investe la comunità rurale di una nuova missione, garantire una certa attività economica in ogni zona agricola mantenendo la diversità dei paesaggi europei. Tale diversità e la capacità di vivere in armonia con la terra, il riconoscimento di una «civiltà rurale» sono elementi importanti dell'identità europea.

Per la Commissione europea che gestisce la PAC, gli interessi dei produttori e dei consumatori dovrebbero essere ancora più convergenti. Il consumatore ha diritto a un'alimentazione di qualità conforme ai requisiti di sanità pubblica. Politiche carenti in materia di sicurezza e salute degli animali sono per l'appunto all'origine negli anni Novanta e nei primi 2000 del diffondersi in Europa della BSE, o encefalopatia spongiforme bovina comunemente conosciuta come morbo della mucca pazza, e dell'afta epizootica. Contro il contagio può in questi casi solo l'embargo commerciale totale.

Nel 2002 la Commissione presenta nuove proposte che permettano all'Unione di avere voce in capitolo nella definizione delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC-WTO), privilegiando la qualità degli alimenti, il principio di precauzione e il benessere degli animali. L'Unione si è anche dotata di una nuova politica della pesca che riduca le sovraccapacità della flotta peschereccia, protegga le risorse ittiche e l'ambiente marino e fornisca sostegno finanziario a quanti devono abbandonare il settore.

## **Lo sviluppo sostenibile**

Pensate per lo sviluppo del grande mercato interno, le politiche dell'Unione si sono gradualmente diversificate fino ad abbracciare aspetti della vita quotidiana che pongono reali sfide alla società: la tutela dell'ambiente, la salute pubblica, i diritti dei consumatori, la concorrenza e la sicurezza dei trasporti, l'istruzione e l'accesso alla cultura.

Vi sono problemi che, trascendendo la dimensione nazionale, richiedono un'azione concertata e pertanto trovano nell'ambito comunitario gli strumenti legislativi e finanziari necessari per una soluzione efficace. In settori come la salute e la tutela dei consumatori il trattato di Amsterdam ha conferito all'Unione molti più poteri perché risponda alle preoccupazioni della gente comune.

Tale rispondenza fra l'azione delle istituzioni europee e l'opinione pubblica è quanto mai evidente nel campo della **tutela ambientale**. La gente ha capito che l'inquinamento non conosce confini, che le ricchezze naturali vanno protette e ciascuno ha diritto a una vita sana e sicura. Di conseguenza, l'Unione è intervenuta con misure molto specifiche e concrete ora contro l'inquinamento atmosferico e i gas a effetto serra che assottigliano lo strato dell'ozono, ora per il trattamento e la gestione delle acque reflue, il controllo dei prodotti chimici, la riduzione del rumore causato dai veicoli ecc.

Ma tutelare l'ambiente non significa soltanto inasprire le leggi. L'Unione europea provvede anche al finanziamento di progetti e aiuta le imprese e i settori economici a conformarsi alla legislazione ambientale.

Nell'agosto 2002 si è tenuto a Johannesburg il vertice mondiale dell'ONU sullo sviluppo sostenibile. Per prepararsi all'appuntamento il Consiglio europeo di Barcellona si è riunito nel marzo dello stesso anno e ha affidato all'Unione il compito prioritario di conferire alla sua politica di sviluppo sostenibile una dimensione planetaria. Gli obiettivi sono raggiungere al più presto lo 0,7 % del PIL in materia di assistenza ufficiale allo sviluppo, la conservazione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e ambientali, una *governance* ambientale internazionale e il rafforzamento delle capacità e della cooperazione tecnologica.

La sfida è enorme e gli interrogativi molteplici: come promuovere l'indispensabile crescita economica dei paesi in via di sviluppo senza rovinare l'ambiente? Come gestire le risorse idriche? Come accedere alle fonti sostenibili di energia? Come salvare l'Africa dalla fame e dalle malattie? Ancora una volta, più della semplice somma delle azioni degli Stati membri può l'azione concordata degli europei.



## **L'innovazione tecnologica**

I padri fondatori avevano intuito che l'Europa, per garantirsi un futuro prospero, deve mantenere un ruolo di leader mondiale nel settore della tecnologia. Consci degli enormi vantaggi derivanti da una ricerca comune europea, nel 1958 affiancarono alla CEE la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) per la gestione comune dell'energia atomica ad uso civile. L'Euratom dispone di un Centro comune di ricerca (CCR) composto da nove istituti ripartiti su quattro siti: Ispra (Italia), Karlsruhe (Germania), Petten (Olanda) e Geel (Belgio).

Per tenere il passo con un'innovazione tecnico-scientifica sempre più incalzante, la ricerca europea si è dovuta diversificare cercando la massima contaminazione fra ambienti scientifici e di ricerca, esplorando nuovi metodi di finanziamento e moltiplicando le applicazioni industriali. L'azione comune è destinata a integrare i programmi nazionali di ricerca, promuove progetti che raggruppano laboratori di paesi diversi, finanzia la ricerca fondamentale in settori come la fusione termonucleare controllata, fonte di energia potenzialmente inesauribile per il XXI secolo (programma JET, *Joint European Torus*), e la ricerca e lo sviluppo tecnologico in settori strategici come l'elettronica e l'informatica, esposti a una dura concorrenza internazionale.

Nel giugno 2002, l'Unione ha adottato il sesto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico per il periodo 2002-2006 che, con un bilancio di 17,5 miliardi di euro, finanzia una serie di progetti intesi ad associare migliaia di ricercatori in tutti gli Stati membri.

Il programma quadro intende anche stimolare la ricerca e incrementare la spesa nazionale portandola dall'attuale 1,9 % al 3 % del PIL. I settori prioritari di intervento sono le scienze della vita (genetica e biotecnologie), la lotta contro le malattie gravi, le nanotecnologie, l'aeronautica e lo spazio, i sistemi sostenibili per la produzione di energia, il mutamento climatico e l'ecosistema.

## **6. Il mercato interno**

L'articolo 2 del trattato di Roma stabilisce che è compito della Comunità *«promuovere (...) uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una*

*stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano».*

Per realizzare questo obiettivo due erano i mezzi complementari a disposizione: aprire le frontiere in modo da permettere la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, oppure organizzare la solidarietà fra gli Stati membri istituendo politiche comuni e strumenti finanziari.

Il 1° gennaio 1993 il mercato comune è dichiarato completato ma il progetto resta incompiuto. Perché non sono bastati quarant'anni, se nel luglio 1968, diciotto mesi prima del previsto, dazi e tariffe doganali erano già soppressi? Semplicemente perché è molto più semplice armonizzare le tariffe doganali che il regime fiscale; perché le discipline che governano mestieri e professioni sono diverse da un paese e l'altro e perché il protezionismo celato di inizi anni Ottanta insieme con il moltiplicarsi degli standard tecnici hanno paradossalmente contribuito alla compartimentazione dei mercati nazionali.

Gli shock petroliferi del 1973 e del 1980 provocarono infatti una recessione economica tale che alcuni Stati membri particolarmente colpiti decisero di proteggere i loro mercati da una concorrenza mondiale sempre più forte.

Nel 1985, però, la Commissione pubblica, sotto la presidenza di **Jacques Delors**, un libro bianco davvero sorprendente. La Comunità ha le carte in regola per costituire un unico mercato di oltre 300 milioni di consumatori ma sono troppi gli ostacoli. La diagnosi è nota: il costo di questa inefficienza, il «costo della non Europa», quello delle interminabili file alle frontiere, degli ostacoli tecnici agli scambi, della compartimentazione degli appalti pubblici si aggira intorno ai 200 miliardi di euro.

Il libro bianco ha un effetto detonatore. Gli Stati membri, firmando l'Atto unico europeo nel febbraio del 1986, stabiliscono e accettano le fasi e il calendario dei circa 270 provvedimenti necessari per il completamento del mercato interno entro il 1993. I risultati si sono susseguiti: imprenditori, professionisti e sindacati hanno spontaneamente anticipato la scadenza adattando le loro strategie alle nuove regole del gioco, sono affluiti sui mercati molti più prodotti e servizi e i cittadini hanno potuto circolare liberamente in Europa, anche per lavoro.

Il «circolo virtuoso» innescato da una crescente libertà di circolazione, dalla concorrenza e dalla crescita economica è diventato irreversibile.

Una dopo l'altra crollano le frontiere fisiche, fiscali e tecniche, sebbene sussistano ancora disaccordi in settori particolarmente sensibili come l'armonizzazione della fiscalità sul risparmio.

Perché persone, merci, servizi e capitali possano circolare nel mercato interno in regime di effettiva libertà occorrono regole che garantiscano una concorrenza leale. Compito fondamentale della Commissione è accertare che tali regole siano rispettate. Può accadere così che la Commissione irroghi sanzioni all'impresa o allo Stato membro che violi l'articolo 81 del trattato CE per cui «sono (...) vietati tutti gli accordi tra imprese (...) che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune» o l'articolo 82 che vieta «lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune». Il potere della Commissione in questo campo è tale da impedire persino un'operazione fra imprese che rischi di danneggiare il mercato interno. La Commissione esercita inoltre un controllo sugli aiuti pubblici alle imprese, conosciuti anche come «aiuti di Stato».

## **Tempo di bilanci**

Il bilancio è nell'insieme soddisfacente. Questi i risultati sino ad oggi:

- apertura dei mercati nazionali degli appalti pubblici a seguito di un inasprimento delle norme in materia di trasparenza e controlli per gli appalti di forniture e lavori;
- soppressione delle disparità fiscali grazie all'introduzione di talune norme comuni in materia di fiscalità indiretta, imposta sul valore aggiunto (IVA) e accise;
- liberalizzazione dei mercati dei capitali e dei servizi finanziari;
- armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia di sicurezza e inquinamento e riconoscimento del principio dell'equipollenza fra norme nazionali e sistemi di certificazione;
- rimozione degli ostacoli tecnici (equivalenza delle qualifiche professionali) e fisici (controllo alle frontiere) alla libera circolazione delle persone, mediante provvedimenti come la direttiva del novembre 1997 sulla professione di avvocato che ne rende più agevole l'esercizio in tutta l'Unione europea;

- creazione di un ambiente propizio alla cooperazione industriale grazie all'armonizzazione del diritto delle società e al ravvicinamento delle legislazioni in materia di proprietà intellettuale e industriale (marchi e brevetti).

Eppure, la libertà di circolare è lungi dall'essere totale. Miriadi di ostacoli si frappongono ancora al desiderio di risiedere in un altro paese o di esercitarvi talune attività. La Commissione ha intrapreso iniziative a favore della mobilità dei lavoratori, disponendo in particolare che i diplomi e le qualifiche conseguiti in uno Stato membro siano riconosciuti in tutti gli altri (equipollenza).

Il mercato interno esiste e funziona insomma, ma è ancora in piena evoluzione ed è ancora ampio il margine per i miglioramenti. L'avvento dell'euro nella vita quotidiana dei consumatori il 1° gennaio 2002 ha giovato alla trasparenza e stimolato la concorrenza: d'ora in poi è possibile confrontare direttamente i prezzi di un prodotto in ben dodici paesi dell'Unione.

## **I lavori in corso**

Procede la liberalizzazione dei servizi, che rappresentano la fetta più grossa del prodotto interno lordo dell'Unione europea, ma a ritmi diseguali.

Nelle **telecomunicazioni** i prezzi sono calati sensibilmente. A fine 2001 le chiamate a lunga distanza costavano l'11 % in meno rispetto al 2000 e il 45 % in meno rispetto al 1998.

Si sta costituendo il **mercato comune del gas naturale e dell'elettricità**, ma la vendita dell'energia resta un settore alquanto sensibile. Tale mercato deve infatti garantire ai consumatori un accesso universale all'approvvigionamento energetico a prezzi abbordabili.

Nel novembre 2000 la Commissione ha presentato un documento di discussione («libro verde») in cui abbozza una politica europea dell'energia. L'obiettivo è diversificare le fonti di energia e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Se l'Unione non provvede nel giro di 20 o 30 anni al massimo, si ritroverà a dover importare il 70 % del suo fabbisogno energetico, contro l'attuale 50 %. Per il 45 % delle importazioni di petrolio, l'UE dipende infatti dal Medio Oriente e per il 40 % del gas naturale dalla Russia.

I paesi europei sono peraltro interdipendenti in campo energetico e solidali nell'impegno di ridurre le emissioni di gas a effetto serra e contrastare il cambiamento climatico. Uno degli obiettivi dell'Unione è sviluppare energie nuove e rinnovabili come i biocarburanti, in modo da raddoppiare, dal 6 al 12 %, il contributo delle fonti pulite al fabbisogno energetico globale entro il 2010.

La **politica dei trasporti** assolve il duplice obiettivo di diminuire il consumo di energia nell'UE — e salvaguardare l'ambiente naturale — e rispondere alla domanda crescente di mobilità delle persone e delle merci in un mercato interno senza frontiere. Attualmente, il trasporto su strada veicola in Europa il 50 % circa delle merci e l'80 % dei passeggeri. In alcune città, letteralmente congestionate dal traffico, l'inquinamento atmosferico raggiunge livelli preoccupanti. Per questo, l'Unione ha in programma di potenziare il trasporto fluviale e ferroviario e soprattutto di liberalizzare quest'ultimo. Tale obiettivo implica l'armonizzazione delle norme tecniche che disciplinano l'uso della rete ferroviaria e il diritto per gli operatori concorrenti di accedere ai servizi ferroviari nazionali. Urgono misure anche a favore dei trasporti aerei: ogni giorno attraversano i cieli d'Europa circa 25 000 aerei, ciascuno dei quali risponde a una miriade di sistemi nazionali di controllo del traffico aereo, con tutti i ritardi, le congestioni e la frustrazione dei passeggeri che ne conseguono. La Commissione propone pertanto di fondere tutti i sistemi in un «cielo unico europeo».

Progredisce anche la liberalizzazione dei **servizi postali** dell'UE, in particolare per impulso della Commissione e del Parlamento, sollevando la problematica più ampia e politica dei cosiddetti «servizi di interesse generale». Il trattato di Amsterdam annovera fra i valori comuni dell'Unione l'importanza dei servizi di interesse economico generale il cui compito è colmare le carenze del mercato. Tutti devono poter accedere a servizi di base, come l'erogazione di acqua, elettricità, le cure mediche e i servizi postali, a prezzi abbordabili. Tale opportunità è soprattutto premessa di coesione economica e sociale. Le istituzioni dell'UE stanno elaborando una normativa che renda compatibili le regole della concorrenza stabilite dal trattato e l'esigenza di mantenere i servizi di interesse generale a elevati livelli di prestazione. Una volta di più l'Unione dimostra di perseguire un «modello di società» per i suoi cittadini.

Gli sforzi per completare il mercato interno si concentrano attualmente su settori tradizionalmente riservati ai cosiddetti «operatori storici». La

progressiva apertura alla concorrenza di questi mercati dovrebbe creare nuovi posti di lavoro e rafforzare la competitività dell'economia europea.

## **7. L'unione economica e monetaria e l'euro**

Il 1° gennaio 2002 l'euro diventa moneta corrente per oltre 300 milioni di europei. Fra il trattato di Maastricht che nel febbraio 1992 sancisce il principio di una moneta unica europea e l'immissione in circolazione delle euromonete e delle eurobanconote in dodici paesi dell'Unione sono trascorsi solo dieci anni, un lasso di tempo straordinariamente breve se si considera che l'operazione non ha eguali nella storia mondiale.

L'euro ha sostituito monete che sono state per molti dei paesi interessati simboli e strumenti centenari di sovranità nazionale. Il nuovo conio ha contribuito notevolmente al processo di unificazione economica dell'Europa e al senso di appartenenza dei cittadini europei a un'unica identità. Con l'euro in tasca possono ormai viaggiare e acquistare pressoché ovunque nell'Unione, senza problemi di cambio.

Come nasce l'idea di una moneta unica europea? Già nel 1970 il rapporto Werner, dal nome del primo ministro lussemburghese, proponeva una convergenza fra le monete e le economie dell'Europa dei Sei. Un primo passo in tal senso è compiuto soltanto nel marzo 1979 con l'introduzione del Sistema monetario europeo (SME). Obiettivo dello SME era cercare di contenere le variazioni di cambio fra le monete degli Stati membri, fissando loro margini di fluttuazione che andavano dal 2,25 al 6%. Il sistema fu tuttavia minato da una serie di crisi legate all'instabilità del dollaro e alla debolezza di alcune valute, preda di speculatori soprattutto nei periodi di grande tensione internazionale.

La necessità di un'area di stabilità monetaria diventa impellente con il progredire del mercato interno. La logica dell'Atto unico europeo, firmato nel febbraio 1986, implicava la convergenza delle economie europee e una riduzione delle fluttuazioni dei tassi di cambio. Come pretendere che il mercato unico, fondato sulla libera circolazione di persone, merci e capitali, funzioni a dovere se le monete, potenzialmente svalutabili, rischiano di conferire vantaggi competitivi all'una o all'altra economia nazionale, falsando così gli scambi e la concorrenza?

Nel giugno 1989, al Consiglio europeo di Madrid la Commissione presieduta da **Jacques Delors** presenta un piano e un calendario per la realizzazione dell'unione economica e monetaria (UEM). Il piano è stato in seguito integrato nel trattato firmato a Maastricht nel febbraio 1992,

che fissa una serie di criteri cui dovranno conformarsi gli Stati membri per entrare nell'UEM. Essi sono improntati al rigore della disciplina economica e di bilancio: riduzione dell'inflazione, dei tassi d'interesse, del disavanzo pubblico (3 % del PIL), del debito pubblico (60 % del PIL) e stabilità dei cambi.

Con dei protocolli allegati al trattato, la Danimarca e il Regno Unito si sono riservati il diritto di non passare alla terza fase dell'UEM (introduzione dell'euro) pur rispondendo ai criteri prescritti (clausola dell'*opting-out*). La Danimarca ha inoltre confermato, con un referendum, l'intenzione di non partecipare all'euro e anche la Svezia ha manifestato perplessità al riguardo.

Occorreva trovare il modo di garantire la stabilità della nuova moneta, poiché l'inflazione mina la competitività dell'economia e la fiducia dei consumatori e riduce il potere d'acquisto. Per questo motivo è stata istituita una Banca centrale europea (BCE) con sede a Francoforte, dotata di uno status di totale autonomia e con la missione di agire sui tassi di interesse per mantenere il valore dell'euro.

Riunitosi a Amsterdam nel giugno 1997, il Consiglio europeo ha adottato due importanti risoluzioni:

- la prima, conosciuta come «patto di stabilità e di crescita», impegna gli Stati membri ad attenersi a una disciplina di bilancio, esercitando un controllo reciproco e multilaterale che precluda la possibilità di disavanzi eccessivi;
- la seconda riguarda la crescita economica e impegna solennemente gli Stati membri e la Commissione a fare in modo che l'occupazione continui ad occupare un posto di prim'ordine fra le priorità politiche dell'Unione.

Nell'ambito di una terza risoluzione sul coordinamento delle politiche economiche, il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 decide che «*i ministri degli Stati partecipanti all'area dell'euro possono riunirsi in modo informale per discutere su questioni connesse con le competenze specifiche che condividono in materia di moneta unica*». Tale importante decisione dei capi di Stato e di governo dei Quindici apre così la via a un processo di intensificazione dei legami fra i paesi che hanno adottato l'euro, destinato a trascendere la mera unione monetaria per investire anche le politiche finanziarie, di bilancio, sociali e fiscali.

La progressiva realizzazione dell'UEM ha agevolato l'apertura del mercato unico, consolidandolo. A dispetto di una situazione mondiale assai precaria (attentati terroristici, crisi dei mercati finanziari, guerra in Irak), la zona euro ha goduto della stabilità e della predicibilità necessarie agli investitori e ai consumatori. La fiducia dei cittadini europei nell'euro ha trovato conferma nel buon esito, sorprendentemente rapido, del processo di immissione delle monete e banconote in euro nella prima metà del 2002. Gli europei possono oggi paragonare i prezzi da un paese all'altro, viaggiare e acquistare con grande facilità.

L'euro è diventato la seconda valuta mondiale per importanza ed è in procinto di diventare, come il dollaro, una moneta di riserva e pagamento internazionale. Cresce sempre più il ritmo di integrazione dei mercati finanziari della zona euro, con conseguenti fusioni non solo fra mediatori di borsa ma anche fra borse valori. L'Unione europea ha stabilito un piano d'azione per i servizi finanziari da attuarsi entro il 2005.

## **Il calendario dell'euro**

---

### **7 febbraio 1992: firma del trattato di Maastricht**

Il trattato sull'Unione europea e l'unione economica e monetaria viene concluso a Maastricht nel dicembre 1991, firmato nel febbraio 1992 ed entra in vigore nel novembre 1993. Secondo il nuovo trattato, le monete nazionali cederanno il passo alla moneta unica se ricorreranno certe condizioni economiche. Il più importante dei «criteri di Maastricht» è la sostenibilità della finanza pubblica: il disavanzo pubblico non deve superare il 3 % del prodotto interno lordo (PIL) e il debito pubblico non deve essere superiore al 60 % del PIL. Gli altri criteri prevedono la stabilità a lungo termine dei prezzi, dei tassi di interesse e dei cambi fra le valute partecipanti.

### **Gennaio 1994: nasce l'Istituto monetario europeo**

---

Con l'Istituto monetario europeo (IME) vengono introdotte nuove procedure di controllo dirette a promuovere la convergenza economica.

---



---

### **Giugno 1997: il patto di stabilità e crescita**

Il Consiglio europeo di Amsterdam adotta il «patto di stabilità e crescita» e il nuovo meccanismo di cambio (SME II) che collega all'euro le valute degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro. Viene anche approvato il disegno delle monete metalliche in euro.

---

### **Maggio 1998: undici paesi si qualificano per l'euro**

Dal 1° al 3 maggio 1998 i leader politici dell'Unione si riuniscono a Bruxelles per stabilire quali paesi presentano i requisiti per entrare a far parte della zona euro e fissano irrevocabilmente i tassi di cambio fra le monete partecipanti.

---

### **1° gennaio 1999: nasce l'euro**

Il 1° gennaio 1999 la moneta unica subentra alle monete degli 11 paesi partecipanti (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna; la Grecia adotta l'euro il 1° gennaio 2001) e la Banca centrale europea subentra all'IME, assumendo la responsabilità di una politica monetaria oramai definita e attuata in euro. Il 4 gennaio 1999 si inaugurano le operazioni di cambio in euro al tasso di 1,18 dollari circa. Inizia così il periodo di transizione che durerà fino al 31 dicembre 2001.

---

### **1° gennaio 2002: introduzione di monete e banconote**

Il 1° gennaio 2002 entrano in circolazione le banconote e le monete metalliche in euro. Inizia un breve periodo di doppia circolazione durante il quale vengono progressivamente ritirate le banconote e le monete nazionali. Dal 28 febbraio 2002 solo l'euro ha corso legale.

---

## 8. Verso una società dell'informazione e della conoscenza

Verso gli inizi dell'ultimo decennio del secolo scorso le economie e il modus vivendi degli abitanti di tutto il pianeta, non solo d'Europa, cominciano a trasformarsi sotto l'effetto di due grandi cambiamenti. In primo luogo la globalizzazione, ovverossia un'interdipendenza crescente fra le economie del mondo e l'emergere di una «economia globale»; in secondo luogo la rivoluzione tecnologica con la comparsa di Internet e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La rivoluzione tecnologica scoppia negli Stati Uniti e l'economia USA ne è la principale beneficiaria. Servendosi di Internet per le operazioni, le imprese americane hanno migliorato efficienza e produttività. Dal 1995 al 2001 l'economia USA è cresciuta a un tasso medio del 3,5 % l'anno, contro il 2,4 % dell'economia europea. In Europa, il PIL pro capite rappresenta il 69 % di quello americano e la produttività del lavoro si situa al 78 % rispetto ai valori USA.

I leader politici dell'Unione hanno allora compreso che era necessario modernizzare radicalmente l'economia europea per mantenersi competitivi nei confronti degli USA e degli altri grandi protagonisti mondiali. Riunitosi a Lisbona nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha conferito all'Unione un nuovo obiettivo strategico: *«Diventare 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»*.

Il Consiglio europeo ha quindi convenuto una strategia globale per il raggiungimento di questo obiettivo. La «strategia di Lisbona» congloba azioni dirette a promuovere la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso a Internet e le operazioni *on line*. Ma anche la riforma dei sistemi europei di previdenza sociale. Tali sistemi sono in grado di fornire la stabilità necessaria per gestire i mutamenti strutturali, ma occorre modernizzarli perché siano sostenibili e fruibili anche per le generazioni future.

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

Su richiesta del Consiglio la Commissione ha presentato il piano d'azione **eEurope 2005** volto a promuovere servizi, applicazioni e contenuti sicuri

basati su un'infrastruttura «a banda larga» ampiamente disponibile. Entro il 2005 l'Europa si dovrà dotare di servizi pubblici *on line* moderni, di un'amministrazione elettronica (*eGovernment*), di servizi di apprendimento elettronico (*eLearning*) e di servizi di telesalute (*eHealth*). Gli utilizzatori dovranno ovunque poter inviare a prezzi competitivi dati, messaggi vocali e immagini video su linee ad alta velocità o tramite collegamenti satellitari che garantiscano nel contempo la tutela della vita privata.

Manca ancora molto, però, prima che l'Europa possa dispiegare tutto il suo potenziale elettronico e le sue imprese e i cittadini accedano a una rete di telecomunicazioni e a una vasta gamma di servizi *on line* poco onerosi e di rango mondiale. Tutte le scuole dell'Unione, per esempio, devono essere collegate a Internet e tutti gli insegnanti devono essere capaci di utilizzarlo. Occorre inoltre una normativa europea che disciplini il commercio elettronico, i diritti d'autore, i pagamenti elettronici e la vendita a distanza di servizi finanziari.

Fra gli obiettivi di Lisbona figura anche la definizione di uno **spazio europeo della ricerca e dell'innovazione**, in cui una rete transeuropea ad altissima velocità per le comunicazioni scientifiche elettroniche colleghi gli istituti di ricerca e le università, le biblioteche scientifiche, i centri scientifici e progressivamente le scuole. Occorrerà inoltre rimuovere gli ostacoli alla mobilità dei ricercatori e adottare iniziative per attrarre e far rimanere in Europa i talenti per una ricerca di alta qualità.

Le **piccole e medie imprese (PMI)** sono la spina dorsale dell'economia europea. Troppo spesso però la loro competitività e il loro dinamismo dipendono da regole e regolamenti vincolanti e differenti a seconda dei paesi. La strategia di Lisbona prevede per l'appunto che sia elaborata una carta europea per le piccole imprese e sia dato sostegno all'avviamento di imprese ad alto contenuto tecnologico e alle microimprese.

Le **persone**, invece, sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse vanno impiegate le politiche dell'Unione. L'UE riconosce l'importanza dell'istruzione e della formazione per tutto l'arco della vita, la necessità di imparare diverse lingue e possedere competenze tecnologiche. La mancanza di personale qualificato costituisce un ostacolo alla diffusione dei servizi di telecomunicazione e di Internet. In proposito, l'Unione promuove la mobilità di studenti, docenti e ricercatori mediante i programmi comunitari esistenti (Socrates, Leonardo, Gioventù) e il riconoscimento delle qualifiche e dei periodi di studio e formazione.

Per finire, la strategia di Lisbona affronta un problema quanto mai attuale e sensibile: l'**invecchiamento della popolazione** e le gravi implicazioni sull'**occupazione**, sul finanziamento dei **sistemi nazionali di previdenza sociale** e delle pensioni in particolare. Il tasso di occupazione è basso in Europa e insufficiente la partecipazione al mercato del lavoro di donne e anziani. La disoccupazione strutturale di lungo periodo è endemica in certe zone dell'Unione e restano marcati gli squilibri regionali in materia di disoccupazione.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha quindi deciso l'obiettivo di portare il tasso di occupazione da una media del 61 % nel 2000 al 70 % entro il 2010 e di aumentare nello stesso periodo il numero delle donne occupate dal 51 % al 60 %. Nell'intento di affrontare anche le conseguenze dell'invecchiamento demografico, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 esorta i governi dell'Unione a *«ridurre gli incentivi al prepensionamento dei singoli lavoratori e l'introduzione di regimi di prepensionamento da parte delle imprese»* e aggiunge: *«Entro il 2010 occorrerebbe aumentare gradualmente di circa 5 anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione europea»*.

## **9. L'Europa dei cittadini**

Europa dei popoli o Europa dei mercati? L'unificazione del continente muove da una visione politica, quella dei padri fondatori, e dalla preoccupazione di garantire che mai più l'Europa sarebbe stata messa a ferro e a fuoco da guerre fratricide. Optando però per la carta dell'efficienza e decisi a gettare le basi di una costruzione solida, i promotori della Comunità hanno preso la via più pragmatica della solidarietà in svariati settori: il carbone e l'acciaio, il mercato comune, la politica agricola, la concorrenza ecc.

È nata così l'Europa che alcuni hanno definito dei «tecnocrati», quella cioè che funziona grazie ad esperti, economisti, funzionari. Ma il progetto visionario delle origini non sarebbe mai diventato realtà senza il sostegno e la volontà politica delle istituzioni comunitarie.

### **L'Europa di tutti i giorni**

Molti degli obiettivi dei trattati sono stati raggiunti con l'eliminazione di tutte quelle regole e norme, dazi doganali e vincoli fiscali che da sempre ostacolavano in Europa l'attività delle persone e la circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi. Il mercato unico dispensa

quotidianamente vantaggi e benefici a tutti i cittadini, che non sempre se ne rendono conto: possibilità di consumare un'ampia gamma di prodotti, prezzi tenuti a freno da un ambiente competitivo, politica di protezione dei consumatori e tutela dell'ambiente, standard tecnici armonizzati sulla base dei criteri più efficienti.

Allo stesso modo, gli abitanti delle regioni periferiche beneficiano di fondi strutturali come il Fondo europeo di sviluppo regionale e gli agricoltori hanno per decenni usufruito dei meccanismi di sostegno dei prezzi del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia).

Quasi tutte le spese a carico del bilancio dell'Unione, pari a circa 100 miliardi di euro nel 2003, sono destinate ad azioni che hanno un impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini.

Fin dall'entrata in vigore del trattato di Roma nel 1958, il legislatore europeo si è adoperato per garantire la libera circolazione dei lavoratori, la libera prestazione dei servizi e il diritto di stabilimento per l'esercizio di un'attività autonoma. Tutti i cittadini dell'Unione, indipendentemente dalla cittadinanza, sono liberi di cercare lavoro in un altro Stato membro e non è tollerata nessuna discriminazione in tal senso. Con una serie di direttive sono state armonizzate le norme che disciplinano l'esercizio delle professioni in Europa. Questo ingrato lavoro di armonizzazione legislativa ha permesso il riconoscimento reciproco dei titoli di studio per l'esercizio delle professioni di medico, infermiere, veterinario, farmacista, architetto, intermediario di assicurazioni ecc.

Ma poiché erano ancora tante le attività disciplinate da regolamenti nazionali diversi, il 21 dicembre 1988 gli Stati membri hanno adottato una direttiva relativa a un sistema generale di riconoscimento 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 professionale.

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

A esclusione dei settori prerogativa dei pubblici poteri (polizia, esercito, affari esteri ecc.), tutti i servizi pubblici — sanità, istruzione — sono aperti ai cittadini provenienti dagli altri paesi 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 francese tentare un concorso per entrare nell'amministrazione belga?

Eppure, l'europeo non è soltanto un consumatore o un protagonista della vita economica e sociale, è anche e soprattutto un cittadino dell'Unione e in quanto tale gode di specifici diritti politici. Grazie al trattato di Maastricht ogni cittadino dell'Unione, qualunque sia la cittadinanza, ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede. Tale principio è sancito dall'articolo 17 del trattato di Amsterdam, che recita: «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».

## **I diritti fondamentali**

Il trattato di Amsterdam segna un passo da gigante nella difesa dei diritti fondamentali. Esso instaura un meccanismo per la sospensione dei diritti dello Stato membro che violi tali principi. Sempre ad Amsterdam si è voluto estendere il principio di non discriminazione applicandolo, oltre alla cittadinanza, al sesso, alla razza, alla religione, all'età e alle tendenze sessuali; e si è voluto anche rafforzare il principio della parità fra uomini e donne.

In ultimo, il trattato di Amsterdam migliora 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 del 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, da rappresentanti dei governi nazionali e da un membro della Commissione. Essa consta di sei capitoli — Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia — e 54 articoli scandenti 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, all'integrità della persona, la libertà di espressione e di coscienza. Il capitolo «Solidarietà» è un'innovazione in quanto raggruppa diritti economici e sociali come:

- il diritto di sciopero;
- il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori;
- il diritto di conciliare vita familiare e vita professionale;
- il diritto alla protezione della salute, alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.

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.

L'Europa dei cittadini prefigura una qualche forma di Europa politica la cui esatta natura è però tutta da definire: quali valori infatti e quali ambizioni i popoli d'Europa sono disposti a condividere in un'Unione europea di almeno 25 membri?

## **L'Europa della cultura e dell'istruzione**

Il senso di appartenenza, il sentirsi europei non nascono per artificio ma derivano da una coscienza culturale comune che l'Europa ha ormai il dovere di coltivare alla stessa stregua della dimensione economica.

I programmi educativi e di formazione avviati dall'Unione attraverso **Erasmus** (mobilità degli studenti universitari), **Comett** (istruzione e formazione nel campo delle tecnologie) e **Lingua** (insegnamento delle lingue straniere) hanno mosso i primi passi in tal senso. Oltre 1 milione di studenti ha potuto frequentare corsi universitari all'estero grazie al programma Erasmus.

L'Unione si è prefissata di dare al 10 % dei suoi studenti l'opportunità di trascorrere un anno accademico in un altro paese europeo. Per questo però occorre che siano aumentati i fondi comunitari a favore dell'istruzione. I nuovi programmi **Socrates**, **Leonardo da Vinci** e **Gioventù** promettono risultati in questo senso.

La direttiva **Televisione senza frontiere** promuove la distribuzione dei programmi televisivi prodotti in Europa, che assumono una quota prioritaria nei palinsesti delle emittenti europee, rafforza le misure di

protezione dei minori, sostiene le produzioni indipendenti e disciplina la pubblicità televisiva e le televendite.

Il programma quadro **Cultura 2000** per il periodo 2000-2004 ha lo scopo di intensificare la cooperazione fra gli attori culturali (creatori, promotori, emittenti, reti e istituzioni culturali).

Il programma **Media Plus** (2001-2005) per lo sviluppo, la distribuzione e la promozione delle opere audiovisive europee è volto a rafforzare l'industria audiovisiva europea rendendola più competitiva rispetto all'immane produzione americana e promuovendo la distribuzione in Europa di film e programmi europei.

## **Un senso di appartenenza**

L'Europa dei cittadini è un concetto recentissimo e perché diventi realtà occorrerà anche che si moltiplichino i simboli dell'identità comune: il passaporto europeo nato nel 1985, l'inno europeo (la Nona sinfonia di Beethoven) e la bandiera europea (una corona di dodici stelle dorate su sfondo blu). La patente europea viene rilasciata in tutti gli Stati membri dal 1996.

Dal 1979 l'elezione diretta del Parlamento europeo instaura un legame immediato di legittimità democratica fra il processo di unificazione e il volere popolare. L'Europa democratica cresce con l'ampliarsi del ruolo del Parlamento, la creazione di veri e propri partiti politici europei e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale attraverso le organizzazioni non governative e altre associazioni.

L'avvento dell'euro il 1° gennaio 2002 produce un impatto psicologico maggiore. La maggior parte dei cittadini europei gestisce conti bancari in euro e il fatto che i prezzi dei beni di consumo e dei servizi siano espressi in un'unica moneta consente un raffronto diretto e una maggiore trasparenza del mercato. L'abolizione dei controlli alle frontiere interne dei paesi Schengen (che hanno sottoscritto cioè gli accordi di Schengen e il cui numero dovrebbe progressivamente aumentare) infonde già nei cittadini il sentimento di appartenere a uno spazio geografico unificato.

Perché l'Unione sia vicina ai suoi cittadini, il trattato sull'Unione europea ha creato una nuova figura: il **Mediatore**, ovvero l'*ombudsman* della tradizione nordica, è eletto dal Parlamento europeo per la durata della legislatura e ha il compito di ricevere le denunce contro la cattiva amministrazione degli organi e delle 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 procede alle indagini e cerca una soluzione amichevole che soddisfi il ricorrente.

Un ulteriore importante legame fra le istituzioni e i cittadini risiede nella prassi collaudata della petizione al Parlamento europeo, che può esperire qualsiasi cittadino, persona fisica o giuridica residente nell'Unione.

«*Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini*», scriveva **Jean Monnet** nel 1952. Guadagnare la fiducia dei cittadini nell'ideale dell'unificazione resta tuttora il compito più arduo per le istituzioni europee.

## **10. L'Europa delle libertà, della sicurezza e della giustizia**

I cittadini europei hanno il diritto di vivere liberamente, senza tema di persecuzioni o violenze, in qualsiasi angolo dell'Unione. Eppure, la criminalità internazionale e il terrorismo sono fra i principali motivi di preoccupazione per l'Europa odierna.

Tali sfide esigono un'azione rapida e congiunta a livello europeo perché ora più che mai, con l'allargamento e le nuove dimensioni assunte dalla sicurezza interna, l'Unione ha bisogno di una politica comune in materia di giustizia e affari interni.

Una siffatta prospettiva non era contemplata dal trattato che istituisce la Comunità europea. L'articolo 3 del trattato di Roma si limitava ad affermare che l'azione della Comunità comporta «*misure riguardanti l'ingresso e la circolazione delle persone*». Col passare del tempo, però, ci si è resi conto che la libera circolazione è tale solo se ciascuno gode, ovunque nell'Unione, della stessa tutela e dello stesso accesso alla giustizia. Per questo motivo i trattati originali sono stati via via modificati dall'Atto unico europeo, dal trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht) e dal trattato di Amsterdam.

### **Libertà di circolare**

La libera circolazione delle persone e la conseguente abolizione dei controlli alla frontiera interne dell'Unione pongono seri problemi di sicurezza agli Stati membri. Diventa quindi necessario introdurre misure di sicurezza compensative che potenzino i controlli alle frontiere *esterne*

dell'UE e intensifichino la collaborazione fra le autorità giudiziarie e di polizia impegnate nella lotta contro la criminalità internazionale, poiché questa può, come tutti, muoversi indisturbata nell'Unione.

Libertà, sicurezza e giustizia sono di fatto tre concetti intimamente connessi. Non ha molto senso essere liberi se si vive in un ambiente insicuro, privati di un sistema giudiziario equo di cui tutti possano fidarsi.

Il 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo si incontra a Tampere in riunione straordinaria per esaminare l'intera questione della giustizia e degli affari interni. Converrà un programma chiaro e ambizioso che in sessanta punti deve permettere di trasformare l'Unione europea in uno «spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia» entro il 2004.

I principali temi del summit, i cosiddetti «capisaldi di Tampere», sono:

- una politica comune in materia di asilo e migrazione;
- un autentico spazio di giustizia europeo;
- la lotta contro la criminalità a livello dell'Unione;
- un'azione esterna di maggiore incisività.

Una delle iniziative più importanti volte ad agevolare gli spostamenti all'interno dell'Unione è l'accordo intergovernativo che la Francia, la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo concludono nel 1985 a Schengen, cittadina lussemburghese di frontiera. L'accordo abolisce i controlli sulle persone — indipendentemente dalla cittadinanza — alle frontiere fra gli Stati membri, armonizza i controlli alle frontiere esterne dell'UE e introduce una politica comune dei visti.

Nasce così uno spazio senza frontiere interne, denominato «spazio Schengen». Ai valichi di frontiera di tale area, i cittadini dell'Unione devono presentare soltanto la carta d'identità o il passaporto.

Oggi, l'*acquis* di Schengen — ossia l'accordo di Schengen del 1985, la relativa convenzione di applicazione del 1990 e tutto il diritto da essi derivato — costituisce parte integrante dei trattati e lo spazio Schengen si è espanso. Dal marzo 2001, applicano integralmente le disposizioni dell'*acquis* tredici paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia), insieme all'Islanda e alla Norvegia.

Lungi dal voler erigere una fortezza, il complesso di queste misure ha il duplice obiettivo di agevolare l'ingresso legale e la libera circolazione nell'Unione e contrastare con determinazione le attività criminali delle organizzazioni che sfruttano gli esseri umani.

## **Politica di asilo e immigrazione**

L'Europa è fiera della sua lunga tradizione di accoglienza e dell'ospitalità che da sempre offre 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.

I governi dell'UE hanno deciso di armonizzare le relative regole sull'esame delle domande d'asilo, in modo da costituire un corpus di norme fondamentali, uniformemente riconosciuto in tutta l'Unione. A Tampere si sono prefissati di adottare una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione, e di garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. La portata di tali diritti e obblighi varierà a seconda della durata del soggiorno legale nell'Unione.

## **Lotta contro la criminalità internazionale**

Per una politica d'asilo e immigrazione sostenibile occorre però predisporre una gestione dei flussi migratori, controlli adeguati alle frontiere esterne e mezzi efficienti di lotta contro l'immigrazione clandestina. È inoltre necessario uno sforzo di coordinamento per combattere le organizzazioni di criminali cui fanno capo le reti di immigrazione clandestina, tratta e sfruttamento di esseri umani, donne e bambini in primo luogo.

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

Su queste premesse è nato il **sistema di informazione Schengen (SIS)**, un complesso archivio comune a tutti gli Stati membri dello spazio Schengen in cui sono centralizzate informazioni concernenti le persone ricercate o poste sotto sorveglianza e i veicoli o gli oggetti ricercati, per esempio i documenti d'identità, e cui possono attingere le forze dell'ordine o le autorità giudiziarie competenti.

Uno dei metodi migliori per risalire ai criminali è seguire le tracce dei proventi di reato. Per questo motivo, e per tagliare i fondi alle organizzazioni criminali, l'Unione sta promulgando leggi 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**. L'Ufficio europeo di polizia, fondamentalmente un centro di coordinamento di polizia, è pensato e realizzato nel 1995 per svolgere attività di intelligence e portare a termine complessi studi (raccolta, analisi e diffusione di informazioni) sulle attività criminali svolte in più Stati dell'Unione. Le sue competenze abbracciano vari settori dell'attività criminale: narcotraffico, commercio di auto rubate, tratta delle persone, immigrazione clandestina, sfruttamento sessuale di donne e bambini, pornografia, falsificazione, traffico di scorie radiattive e nucleari, riciclaggio di denaro sporco, terrorismo e contraffazione dell'euro.

## **Verso uno spazio giudiziario europeo**

Attualmente, coesistono nell'Unione oltre quindici ordinamenti giudiziari diversi, ciascuno all'interno delle rispettive frontiere nazionali. Per chi vive in un paese di cui non ha la cittadinanza, ricorrere a un sistema giuridico estraneo per risolvere problemi familiari, per esempio, o professionali, può essere assai difficile. Perché la legge sia uguale per tutti in Europa, la giustizia deve semplificare, di certo non rendere ancora più complicata la vita dei cittadini.

Esistono programmi europei che agevolano i contatti fra gli operatori della giustizia degli Stati membri. Il programma **Grotius** promuove la conoscenza reciproca degli ordinamenti giuridici e giudiziari degli Stati membri e la cooperazione giudiziaria con iniziative di formazione, informazione, studi e scambi fra giudici, avvocati e notai. Il programma **Falcone** ha moltiplicato gli scambi fra giudici, procure, forze di polizia e servizi doganali impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata.

Ma è **Eurojust** la punta di diamante della cooperazione operativa contro le forme gravi di criminalità. Questa unità di cooperazione giudiziaria permanente presta assistenza alle autorità nazionali competenti, migliorando l'efficacia delle indagini e delle azioni penali che investono più di uno Stato membro.

La cooperazione fra i giudici di paesi diversi può arenarsi però 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, poco a poco, 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 intensifichi la cooperazione internazionale in questo settore.

Il trattato di Amsterdam del 1997 «comunitarizza» settori tradizionalmente propri della cooperazione fra i governi dell'UE — l'asilo e l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria civile e commerciale, i controlli alle frontiere esterne (visti) — trasferendoli dal metodo intergovernativo all'ormai collaudato e provatamente efficace «metodo comunitario». Il trasferimento è tuttavia prudente e subordinato a condizioni: un periodo transitorio di cinque anni, la Commissione condivide il diritto d'iniziativa con gli Stati membri, le decisioni sono prese all'unanimità, il Parlamento europeo è informato e consultato, la Corte di giustizia ha competenze limitate.

Un unico settore — ultimo baluardo della sovranità nazionale — è ancora amministrato con metodo intergovernativo: la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Secondo il trattato di Maastricht, il Consiglio coordina l'azione degli Stati membri che a loro volta condividono il diritto d'iniziativa della Commissione.

A Tampere, i leader politici degli Stati membri hanno auspicato che lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia fosse istituito entro il 2004.

## **11. L'Unione europea nel mondo**

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 preponderante nei vari consessi internazionali, l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC-WTO), gli organismi specializzati dell'ONU, i summit mondiali sull'ambiente e lo sviluppo.

Eppure, gli Stati membri sono ancora lungi dal costituire un fronte unico, diplomatico e politico, rispetto a tematiche planetarie 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 le

forze armate continuano a impersonificare il concetto di sovranità nazionale, sicché i sistemi di difesa restano saldamente nelle mani dei governi nazionali e interagiscono unicamente nell'ambito di alleanze come il Patto atlantico (la NATO).

## **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) sono previste dal trattato di Maastricht e dal trattato di Amsterdam e definiscono gli obiettivi dell'Unione nel settore della difesa. Su queste premesse, l'Unione ha edificato il suo «secondo pilastro», vale a dire l'insieme di settori politici cui si applica il metodo intergovernativo con il conseguente ruolo marginale della Commissione e del Parlamento. Le decisioni sono prese per consenso e gli Stati membri possono astenersi.

Questo era, nel 2003, l'assetto politico-strategico dell'Unione europea.

- Con l'adesione pressoché simultanea alla NATO e all'UE delle ex democrazie popolari europee e una politica russa sempre più improntata alla pace e al riavvicinamento al mondo occidentale si conclude oltre mezzo secolo di guerra fredda.
- Il continente europeo si riunifica nella pace e si moltiplicano le cooperazioni fra i paesi per la lotta alla criminalità internazionale, alla tratta degli esseri umani e al riciclaggio del denaro sporco. L'Unione conclude accordi di partenariato con i grandi vicini, la Russia e l'Ucraina, che non hanno nessuna prospettiva, almeno a medio termine, di aderire al progetto europeo.
- Gli Stati membri dell'UE, per conformarsi ai trattati e istituire una politica europea di sicurezza e di difesa, si riuniscono nel Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 e fissano un obiettivo primario: essere in grado entro il 2003 di schierare rapidamente, nell'arco di sessanta giorni, e mantenere per almeno un anno, forze militari autonome di 60 000 effettivi, provviste di elementi di supporto aereo e navale. Questa forza di reazione rapida, lungi dal costituire un esercito europeo, si compone di contingenti delle forze armate nazionali. L'istituzione in seno al Consiglio di nuovi organi politici e militari permanenti, come il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare (CM) e lo Stato maggiore (SM) dell'Unione europea con sede a Bruxelles, dà all'Unione lo strumento politico-militare necessario per assolvere i cosiddetti compiti di Petersberg («missioni

*umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace»).*

- Gli Stati Uniti mettono a disposizione dell'Europa, per le azioni militari cui essi stessi non partecipano, alcuni mezzi logistici della NATO (comando e controllo, intelligence, comunicazioni e trasporto strategico).
- Le vere capacità di difesa e dissuasione, come le testate nucleari francesi e britanniche, restano sotto stretto controllo nazionale. Mano a 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. Se per di più le forze armate europee dovranno intervenire congiuntamente in un conflitto esterno, occorrerà provvedere alla standardizzazione e all'interoperabilità dei sistemi.
- Gli attentati di Washington e New York dell'11 settembre 2001 e gli attacchi terroristici che da allora seminano morte e panico nel mondo intero hanno modificato profondamente l'assetto strategico. Gli europei cooperano di più alla ricerca di informazioni che permettano di prevenire eventuali attentati e, sul piano globale, estendono tale cooperazione oltre i limiti delle alleanze classiche con gli Stati Uniti, a tutti quei paesi che operano in nome della democrazia e dei diritti umani.

Di fronte a un paesaggio strategico così mutevole, l'Unione europea sta cercando il giusto mezzo, un giusto equilibrio, fra le diverse tradizioni nazionali in materia di politica di sicurezza e di difesa.

### **« Chi devo chiamare se voglio parlare con l'Europa? »**

Fra i nodi sul futuro dell'Europa che la Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing si è proposta di sciogliere, uno dei più complessi è quello della presidenza dell'Unione. Per farsi sentire nel mondo, l'Europa ha bisogno di una voce e di un volto. Alcuni Stati hanno lanciato l'idea di un presidente del Consiglio europeo che rappresenti l'Europa e ne porti la voce sulle questioni di politica internazionale, dal mandato più lungo dell'attuale semestre della presidenza europea. Ai suoi tempi Kissinger si chiedeva: «Chi devo chiamare se voglio parlare con l'Europa?». Qualcuno che risponde, finalmente ci sarebbe.

Restano tuttavia ancora molti punti in sospeso: chi nominerebbe il «presidente dell'Unione»? Quali sarebbero i suoi effettivi poteri? Cosa diventerebbe l'alto rappresentante per la PESC? Il presidente avrebbe poteri sullo Stato maggiore dell'Unione e sulla forza di reazione rapida? A quali controlli democratici sarebbe sottoposto? Prima di decidere, dovrebbe ottenere il consenso di tutti i membri del Consiglio europeo? Quali sarebbero le relazioni con il presidente della Commissione e con il commissario incaricato delle relazioni esterne?

Il trattato di Amsterdam aveva già tentato di istituire una procedura che rendesse più flessibile la politica estera e di sicurezza comune: la «cooperazione rafforzata» consente a un numero limitato di Stati membri, determinati e capaci, di realizzare un'azione alla quale altri Stati non desiderano partecipare perché tradizionalmente neutrali, per esempio. Questa soluzione apparentemente pragmatica ha il difetto di minare la coesione dell'insieme comunitario e la sua credibilità nel mondo se la politica estera dell'Unione diventa un prodotto di «geometria variabile». Inoltre, aumenterebbe il rischio di dissociazione fra le politiche interne dell'UE (mercato interno, concorrenza, unione economica e monetaria, sicurezza interna) e le sue politiche esterne (commercio, aiuto allo sviluppo, diplomazia e politica di difesa).

Quel che conta per il futuro è che gli europei agiscano uniti, secondo un'unica politica chiara e visibile a tutti. E che gli Stati membri dell'UE abbiano una sola voce e una sola risolutezza nel difendere i loro interessi maggiori e siano fermamente solidali nel tutelare il destino dei loro popoli.

## **Un'Europa aperta sul mondo**

Il completamento del mercato interno nel 1993 ha un forte impatto sulla politica commerciale dell'UE: scompaiono gradualmente le restrizioni alle importazioni che gli Stati membri avevano mantenuto per anni e finisce anche la distribuzione interna delle importazioni «sensibili» di automobili, prodotti elettronici, tessili e acciaio. La neocostituita Organizzazione mondiale del commercio diventa, su impulso dell'Europa, un contesto permanente per la soluzione delle divergenze commerciali su base multilaterale.

Il livello medio ponderato dei dazi doganali UE sui prodotti industriali in ingresso è inferiore al 5%. L'Unione stabilisce nuove regole con i suoi partner per il commercio dei servizi e dei prodotti agricoli. Le discussioni sull'agricoltura mettono chiaramente in luce le divergenze fra i produttori



delle due sponde dell'Atlantico. Mantenendo un fronte unico durante i negoziati, l'Unione è riuscita a difendere efficacemente la posizione di ciascuno dei suoi membri.

Con un mercato interno di 373 milioni di consumatori (quasi mezzo miliardo dopo l'allargamento) e un reddito medio relativamente alto, l'Unione è un partner particolarmente attraente per gli esportatori dei paesi terzi. Blocco commerciale unico, può avvalersi ormai della sua influenza per esigere il rispetto delle regole del gioco e garantire una concorrenza leale e pari condizioni di accesso reciproco ai mercati.

### **Un partner importante nel mondo industrializzato**

Per gli Stati Uniti, la nuova Europa in costruzione è nel contempo un alleato di cui condivide i valori e un concorrente tecnologico e commerciale. L'alleanza strategica che unisce numerosi paesi dell'Unione e gli Stati Uniti nell'ambito del Patto atlantico (NATO) ha contribuito a mitigare i conflitti commerciali relativi ai prodotti agricoli, all'acciaio e all'industria aerospaziale.

Verso la fine del XX secolo, eventi capitali quali la fine della guerra fredda rivoluzionano la geografia internazionale e gli alleati si trovano nella necessità di ridefinire il legame transatlantico. La cooperazione euro-americana ha bisogno di nuovi obiettivi e deve coordinare gli sforzi per affrontare nuovi rischi, legati alla proliferazione nucleare, al terrorismo internazionale, alla criminalità internazionale e al narcotraffico. Sul piano commerciale e degli investimenti, l'Unione europea è il partner principale degli Stati Uniti e l'unico con cui questi abbia relazioni stabili. L'Europa deve tuttavia tener testa a una certa tendenza del Congresso americano a decidere unilateralmente, minacciando gli interessi europei nel mondo.

### **Le relazioni tra l'UE e i paesi mediterranei**

A un braccio di mare dall'Europa, sulla sponda meridionale del Mediterraneo, giacciono paesi con cui l'Unione intrattiene legami storici e culturali, tradizionali scambi migratori e relazioni dal grande potenziale. Questi paesi sono partner importantissimi per l'Unione che ha scelto di condurre una politica di integrazione regionale.

I vicini mediterranei sono fra i primi ad aver instaurato speciali relazioni economiche e commerciali con l'Unione. Nel novembre 1995 si tiene a Barcellona un'importante conferenza cui partecipano i 15 Stati membri

dell'UE e i paesi che si affacciano sul Mediterraneo (eccetto la Libia, l'Albania e i paesi dell'ex Jugoslavia). La conferenza di Barcellona lancia ufficialmente il nuovo partenariato euromediterraneo che si articola in tre parti:

- una prima diretta alla creazione di «uno spazio comune di pace e stabilità» definito *partenariato politico e di sicurezza*, basato soprattutto sul controllo degli armamenti e la soluzione pacifica delle controversie;
- una seconda che punta ad instaurare «una zona di prosperità condivisa» attraverso il *partenariato economico e finanziario* e la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010, nel pieno rispetto delle disposizioni del WTO. I prodotti potranno allora circolare fuori dazio e il mercato transmediterraneo diventerà la zona di libero scambio più grande del mondo con i suoi 800 milioni di consumatori;
- una terza, il *partenariato nei settori sociale, culturale e umano*.

L'Unione europea ha stanziato finanziamenti per un totale di 5,3 miliardi di euro a favore dei paesi del Mediterraneo, da erogarsi nell'ambito del programma MEDA sul periodo 2000-2006.

## **L'Africa**

Le relazioni fra l'Europa e l'Africa subsahariana sono fra le più antiche: già il trattato di Roma nel 1957 faceva delle ex colonie e territori d'oltremare di taluni Stati membri degli associati. 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 giugno 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 quanto di più ambizioso e vasto si sia 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 dell'accordo resta lo stesso della convenzione: «*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».*

Di durata ventennale, l'accordo ha carattere estremamente operativo e flessibile. In esso viene definita una prospettiva che, integrando istanze politiche, commerciali e di sviluppo, si divide in tre settori interdipendenti: dialogo politico, commercio e investimenti e cooperazione allo sviluppo. Di respiro più ampio rispetto alla convenzione di Lomé, introduce nuove procedure per combattere la violazione dei diritti umani.

L'Unione europea propone condizioni commerciali più eque (accordi preferenziali) ai paesi meno sviluppati. 39 di questi sono parte dell'accordo e potranno, dal 2005, esportare liberamente sul mercato dell'Unione ogni tipo di prodotto.

L'accordo dispone di una dotazione finanziaria di 13,5 miliardi di euro per un periodo di sette anni, somma alla quale si aggiungono gli importi non impegnati (9,5 miliardi di euro) dai precedenti esercizi finanziari del Fondo europeo di sviluppo (FES) e 1,7 miliardi di euro prestati dalla Banca europea per gli investimenti.

## **12. Un futuro per l'Europa**

*«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 la profezia di **Victor Hugo**, pronunciata nel 1849, da utopia diventasse realtà. Due guerre mondiali e innumerevoli altri conflitti dovevano ancora falciare milioni di vite in Europa e più volte sarebbe andata persa ogni speranza. Oggi, all'alba del XXI secolo, le prospettive sono più rosee ma restano le difficoltà e le sfide, pur diverse.

L'**allargamento** dell'Unione a venticinque Stati membri si è realizzato entro le scadenze stabilite dalle istituzioni europee, cosicché oggi, come ha detto un politico dei nuovi Stati membri, la storia e la geografia

europea finalmente coincidono. Fra il 2007 e il 2015 l'Unione continuerà ad estendersi ma dovrà anche stabilire, d'accordo con l'opinione pubblica, le sue frontiere ultime, geografiche, politiche e culturali.

L'Unione europea si fonda su un **patto fra nazioni sovrane**, determinate a condividere uno stesso destino e rinunciare a parte della loro sovranità per dare ai loro popoli ciò a cui più tengono: la pace, la sicurezza, la democrazia partecipativa, la giustizia e la solidarietà. Questo patto si rafforza e rinnova su tutto il continente: mezzo miliardo di uomini e donne decidono di vivere nel rispetto della legge e in armonia con valori secolari che gravitano intorno all'uomo e alla sua dignità.

La **rivoluzione tecnologica** sta trasfigurando il mondo industrializzato e con esso la vita degli europei. Nascono nuove sfide le cui dimensioni oltrepassano le frontiere tradizionali. Non esiste nazione né politica nazionale che possa gestire da sola, con efficacia, tematiche come lo sviluppo sostenibile, le tendenze demografiche, la crescita economica e la solidarietà sociale, l'etica e il progresso mondiale delle scienze della vita. L'inquinamento degli oceani per il naufragio delle petroliere o il rischio di incidenti nucleari come Chernobyl impongono misure di prevenzione collettiva che tutelino il «bene comune europeo» e lo trasmettano, integro, alle generazioni future.

L'Unione europea allargata è parte di un **mondo in rapida e radicale evoluzione**, tuttora in cerca di nuovi equilibri. Nulla di quel che accade sugli altri continenti le è estraneo: recrudescenza del fervore religioso nel mondo islamico, epidemie e fame in Africa, unilateralismo in America del Nord, bancarotta in America latina, esplosione demografica e economica in Asia, delocalizzazione industriale globale. L'Europa non può concentrarsi solo sul suo sviluppo, deve anche essere parte del processo di globalizzazione. E sebbene possa, a ragione, farsi vanto della sua politica commerciale, è ancora lungi dall'esprimersi coralmemente e dall'assolvere un ruolo credibile sullo scacchiere internazionale.

Le **istituzioni dell'UE** hanno grandi meriti ma devono comunque adeguarsi per far fronte ai compiti sempre più numerosi di un'Unione in espansione. Con l'aumentare degli Stati membri, aumenta anche la minaccia delle forze centrifughe e di un'implosione del sistema. Le prospettive a breve dei singoli interessi nazionali non possono compromettere gli interessi superiori, a lungo termine, dell'Unione. I protagonisti di questa avventura senza precedenti hanno pertanto l'enorme responsabilità di agire in modo che il meccanismo istituzionale continui a funzionare con efficacia. Ogni importante riforma dell'attuale

sistema comunitario deve garantire il rispetto della pluralità e della diversità culturale e linguistica d'Europa, sua massima ricchezza, e investire il processo decisionale. La ricerca sistematica dell'unanimità porterà inevitabilmente alla paralisi, poiché sarà dato di funzionare soltanto a un sistema politico e giuridico basato sul voto di maggioranza e su controlli ed equilibri (*checks and balances*).

Il progetto di **costituzione** presentato dalla Convenzione propone per l'appunto una semplificazione dei trattati e la maggiore trasparenza del sistema decisionale. Il cittadino europeo deve sapere chi fa cosa in Europa per sentirsi coinvolto e partecipe, sostenere l'integrazione europea e prendere parte alle elezioni del Parlamento europeo. Il testo stabilisce con chiarezza i poteri e le competenze dell'Unione, degli Stati membri e delle autorità regionali e sancisce che l'integrazione europea trae legittimità dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, laddove lo Stato resta l'ambito privilegiato e legittimo in cui si esplicano le sue priorità.

La costituzione segna un nuovo passo fondamentale di un processo che ha indotto popoli e nazioni a unirsi per agire. Non è dato sapere però se sia l'ultimo, il passo definitivo che esaurisce il progetto maestoso dei padri fondatori. La struttura politica dell'Europa dovrà forse evolvere di nuovo e ancora prima che se ne compia il destino.

# **Cronologia dell'integrazione europea**

**1948**

*7-11 maggio*

Si tiene all'Aia il congresso del Movimento europeo: oltre mille delegati provenienti da una ventina di paesi europei discutono nuove forme di cooperazione in Europa. Si esprimono a favore di una «Assemblea europea».

**1949**

*27 e 28 gennaio*

A seguito del Congresso dell'Aia viene istituito il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo.

Quello stesso anno inizia la redazione della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Firmata a Roma nel 1950, entra in vigore nel settembre del 1953.

Poco a poco quasi tutti i paesi europei diventano membri del Consiglio d'Europa.

**1950**

*9 maggio*

Robert Schuman, ministro francese degli Affari esteri, propone, in una dichiarazione redatta in collaborazione con il suo amico e consigliere Jean Monnet, di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei.

Il 9 maggio 1950 nasce l'Europa unita e questa data viene scelta per celebrare ogni anno la «Giornata dell'Unione europea».

**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° e 2 giugno*

Riuniti a Messina, i ministri degli Affari esteri dei Sei 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.

## **1962**

*30 luglio*

Entrano in vigore i regolamenti istitutivi della politica agricola comune (PAC).

## **1963**

*14 gennaio*

Il generale de Gaulle annuncia in una conferenza stampa che la Francia opporrà il veto all'adesione del Regno Unito alla Comunità europea.

*20 luglio*

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

## **1965**

*8 aprile*

Firma a Bruxelles del trattato di fusione degli esecutivi delle tre Comunità, che istituisce un unico Consiglio e un'unica Commissione. Entrerà 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 contro il mantenimento del voto all'unanimità ogni qualvolta 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° e 2 dicembre*

Al vertice dell'Aia i capi di Stato e di governo decidono di spingere oltre il processo di integrazione europea.

## **1970**

*22 aprile*

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

*24 aprile*

Istituzione del «serpente» monetario: i Sei si impegnano a limitare al 2,25 % lo scarto massimo di fluttuazione fra le loro valute.

## **1973**

*1° gennaio*

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

## **1974**

*9 e 10 dicembre*

Al vertice di Parigi, i capi di Stato e di governo 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.

**1978**

*6 e 7 luglio*

Vertice di Brema. La Francia e la Germania propongono di rilanciare la cooperazione monetaria con la creazione di un Sistema monetario europeo (SME) che subentri al serpente monetario. Lo SME diventa operativo il 13 marzo 1979.

**1979**

*28 maggio*

Firma degli atti di adesione della Grecia alle Comunità.

*7 e 10 giugno*

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

**1981**

*1° gennaio*

La Grecia diventa il decimo Stato membro della Comunità europea.

**1984**

*28 febbraio*

È adottato Esprit, programma strategico europeo di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione.

*14 e 17 giugno*

Seconda elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

**1985**

*7 gennaio*

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

*12 giugno*

Firma dei trattati di adesione della Spagna e del Portogallo.

*2-4 dicembre*

Consiglio europeo di Lussemburgo. I Dieci concordano di modificare il trattato di Roma e dare nuovo impulso al processo di integrazione europea elaborando un «Atto unico europeo». Sono poste le premesse per la creazione del mercato unico entro il 1993.

## **1986**

*1° gennaio*

La Spagna e il Portogallo aderiscono alle Comunità europee che constano così di 12 Stati membri.

*17 e 28 febbraio*

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

## **1987**

*15 giugno*

Inizia il programma Erasmus per gli studenti che intendono proseguire gli studi in altri paesi d'Europa.

## **1989**

*15 e 18 giugno*

Terza elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

*9 novembre*

Crollo del muro di Berlino.

*9 dicembre*

Il Consiglio europeo di Strasburgo decide di convocare una conferenza intergovernativa per accelerare le tappe finali dell'unione economica e monetaria.

## **1990**

*19 giugno*

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

*3 ottobre*

Unificazione della Germania.

*14 dicembre*

Iniziano a Roma le due conferenze intergovernative sull'UEM e l'unione politica.

## **1991**

*9 e 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 cooperazione maggiore nei settori della giustizia e degli affari interni e la creazione di un'unione economica e monetaria comprendente una moneta unica. La cooperazione intergovernativa in questi settori si aggiunge al sistema comunitario esistente e crea l'Unione europea (UE). La CEE diventa «Comunità europea» (CE).

## **1992**

*7 febbraio*

Il trattato sull'Unione europea viene firmato a Maastricht ed entra in vigore il 1° novembre 1993.

## **1993**

*1° gennaio*

Entra in vigore il mercato unico europeo.

## **1994**

*9 e 12 giugno*

Quarta elezione del Parlamento europeo.

*24 e 25 giugno*

Consiglio europeo di Corfù: vengono firmati gli atti di adesione dell'Austria, della Finlandia, della Svezia e della Norvegia.

## **1995**

*1° gennaio*

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

*23 gennaio*

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

*27 e 28 novembre*

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

## **1997**

*16 e 17 giugno*

Il Consiglio europeo di Amsterdam adotta un trattato che conferisce all'UE nuove competenze.

*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.

*3 maggio*

Il Consiglio europeo di Bruxelles decide che 11 Stati membri — Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna — soddisfano le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica dal 1° gennaio 1999. Sarà in seguito il turno della Grecia.

*31 dicembre*

Adozione dei tassi di conversione fissi e irrevocabili tra ciascuna delle valute partecipanti all'euro.

**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 oramai responsabile della politica monetaria dell'Unione che è definita e attuata in euro.

*24 e 25 marzo*

Il Consiglio europeo di Berlino adotta le prospettive finanziarie 2000-2006 nell'ambito dell'Agenda 2000.

*3 e 4 giugno*

Il Consiglio europeo di Colonia incarica una Convenzione composta dai rappresentanti dei capi di Stato e di governo dell'UE e dal presidente della Commissione di redigere una Carta dei diritti fondamentali.

Javier Solana è nominato «alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune» (PESC).

*10 e 13 giugno*

Quinta elezione del Parlamento europeo.

*15 settembre*

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

*15 e 16 ottobre*

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

*10 e 11 dicembre*

Il Consiglio europeo di Helsinki, dedicato principalmente all'allargamento, dichiara ufficialmente la Turchia «Stato candidato destinato ad aderire all'Unione» e decide di avviare i negoziati di adesione con gli altri 12 paesi candidati.

**2000**

*23 e 24 marzo*

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

*7 e 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, 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 e 15 dicembre*

Il Consiglio europeo di Laeken adotta una dichiarazione sul futuro dell'Unione, dando la stura alla grande riforma dell'UE, e convoca una Convenzione per preparare una costituzione europea. Valéry Giscard d'Estaing ne è il presidente.

**2002**

*1° gennaio*

Immissione in circolazione dei biglietti e monete in euro.

*31 maggio*

I quindici Stati membri ratificano simultaneamente il protocollo di Kyoto, accordo mondiale sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico.

*21 e 22 giugno*

Il Consiglio europeo di Siviglia trova un accordo per una politica comune in materia di asilo e immigrazione.

*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 per il 1° maggio 2004.

L'adesione della Bulgaria e della Romania è rimandata al 2007.

Inoltre, se il Consiglio europeo del dicembre 2004 deciderà, sulla base di una relazione e di una raccomandazione della Commissione, che la Turchia soddisfa i criteri politici di Copenaghen, l'Unione europea avvierà i negoziati di adesione con la Turchia.

**2003**

*16 aprile*

Sono firmati ad Atene i trattati di adesione tra l'Unione europea e Cipro, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria.

*10 luglio*

La Convenzione sul futuro dell'Europa si conclude con l'adozione di un progetto di trattato costituzionale.

*4 ottobre*

Si apre la conferenza intergovernativa (CIG) per redigere un nuovo trattato comprensivo di una costituzione europea.

**2004**

*1° maggio*

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

*10 e 13 giugno*

Sesta elezione del Parlamento europeo.

**2007**

Data stabilita dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 2002 per l'adesione della Bulgaria e della Romania.