

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 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 di 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 abbattano sui nostri paesi, il bilancio dell'Unione stanziava fondi di assistenza per le popolazioni colpite. Il vasto mercato europeo, con i suoi 450 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 dei ministri, 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 venticinque 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, Repubblica federale di Germania, Francia, 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 quella 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 dei programmi strutturali, come i primi programmi integrati mediterranei (PIM), per ridurre il divario di sviluppo economico fra i dodici 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" (TUE) 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 assume 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. Il 13 dicembre 2002 si concludono a Copenaghen i negoziati per dieci paesi dell'adesione, che entreranno a far parte dell'Unione nel maggio 2004. Nasce così l'Europa dei Venticinque, che continuerà a crescere e a aprirsi a nuovi paesi.

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. In forza dei trattati di adesione firmati a Atene il 16 aprile 2003, i popoli dei nuovi Stati membri hanno partecipato 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 dieci paesi candidati si sono conclusi a Copenaghen il 13 dicembre 2002. Gli accordi stabilivano i meccanismi e i periodi di transizione necessari perché i nuovi Stati membri potessero onorare tutti gli obblighi legati all'adesione. Ciascun paese avrebbe dovuto recepire, ma anche applicare, i 26 000 atti giuridici di cui consta l'*acquis comunitario*, per un totale di circa 80 000 pagine.

Perché l'allargamento non degenerasse in una mera associazione di libero scambio, l'Unione si è posta un obiettivo: 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 dall'esigenza di elaborare una costituzione per la nuova Unione di 25 membri. I lavori della Convenzione si sono conclusi nel giugno 2003 e già il 20 giugno il Consiglio europeo di Salonicco

dichiarava il progetto di trattato costituzionale una buona base di lavoro per la successiva conferenza intergovernativa.

Il testo finale della costituzione è stato approvato dal Consiglio europeo nel 2004.

In media, i 75 milioni di nuovi cittadini guadagnano il 40 % del reddito dichiarato nell'Europa dei Quindici. Per questo, gli accordi di adesione contemplano un'assistenza finanziaria di 10 miliardi di euro per il 2004, 12,5 miliardi per il 2005 e 15 miliardi per il 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 nuovi paesi.

I 40 miliardi di euro stanziati dal bilancio dell'Unione per i nuovi Stati membri sul periodo 2004-2006 sono prevalentemente destinati agli aiuti regionali e strutturali, all'agricoltura, allo sviluppo rurale, alle politiche interne e alle spese amministrative. 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.

Nel 2004 il Consiglio europeo ha inoltre deciso di proseguire sulla strada di una possibile adesione della Croazia e della Turchia. Già nel 1999 il Consiglio europeo di Helsinki aveva affermato: *"la Turchia è uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri applicati agli altri Stati candidati"*.

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 e l'Erzegovina, 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'. L'Unione già confina con la Bielorussia e l'Ucraina e la sua frontiera con la Russia è 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, sugli obiettivi dell'integrazione e degli interessi dell'UE in una prospettiva globale. È tempo ormai che l'Europa riscriva e potenzi le relazioni 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.
- **18 giugno 2004** : la Croazia è accettata come paese candidato.
- **17 Dicembre 2004** : decisione di avviare i negoziati di adesione con la Turchia.
- **25 aprile 2005** : a Lussemburgo, la Bulgaria e la Romania firmano i trattati di adesione
- **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 molto più di recente i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza 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. Dal 1° novembre 2004, il numero di voti è 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
- Estonia, Cipro, 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.

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 "mister Europa" è invece 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.

L'attuale Parlamento, eletto nel 2004, consta di 723 membri. Il numero dei rappresentanti eletti per ciascuno Stato membro è fissato (per paese in ordine alfabetico secondo la dicitura originale) come

segue:

Belgio	24
Repubblica Ceca	24
Danimarca	14
Germania	99
Estonia	6
Grecia	24
Spagna	54
Francia	78
Irlanda	13
Italia	78
Cipro	6
Lettonia	9
Lituania	13
Lussemburgo	6
Ungheria	24
Malta	5
Paesi Bassi	27
Austria	18
Polonia	54
Portogallo	24
Slovenia	14
Slovacchia	14
Finlandia	14
Svezia	19
Regno Unito	78
TOTALE MASSIMO	732

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 (Belgio) 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.

Josep Borrel Fontelles è presidente del Parlamento europeo dal 2004.

La Commissione

La Commissione europea è un'istituzione cardine del sistema comunitario.

Dal 1° novembre 2004, la nuova Commissione consta di 25 membri, uno 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 e sui casi relativi al diritto della concorrenza.

La Corte dei conti

Istituita nel 1975, 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

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").

Il progetto di Costituzione per l'UE

Il meccanismo decisionale dell'UE deve rinnovarsi per continuare a funzionare in modo efficace. 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?
- 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.

Per questo motivo, il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ha realizzato una Convenzione (105 uomini di governo degli Stati membri e dei paesi candidati) conferendo a quest'ultima l'incarico di redigere un nuovo trattato più semplice per l'Unione europea. Nel nuovo trattato sarebbero stati definiti gli obiettivi dell'Unione europea, contemplando una più chiara ripartizione delle competenze.

Il documento stilato dalla Convenzione ha assunto la denominazione di Costituzione dell'UE. Il testo finale della Costituzione è stato adottato dal Consiglio europeo nel giugno 2004. Tuttavia, per entrare in vigore, era necessaria la ratifica da parte di tutti i 25 Stati membri. Mentre la metà degli Stati membri hanno proceduto alla ratifica, i cittadini francesi e olandesi hanno respinto la Costituzione nei referendum del 2005.

I leader europei devono quindi riflettere nuovamente sul futuro dell'Europa e sollecitano i cittadini europei a partecipare al dibattito a tale proposito.

La proposta di Costituzione europea

La Costituzione approvata dai leader dell'UE nel 2004 stabilisce 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, «tenendo 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.

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 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. 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 2 sostiene la riconversione economica e sociale nelle zone con problemi strutturali, siano esse aree industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca;
- l'obiettivo 3 è sconfiggere la disoccupazione mediante la modernizzazione dei sistemi di formazione e l'incremento dell'occupazione.

Perseguono questi obiettivi anche delle 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.

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

L'adesione dei Dieci ha messo a dura prova la coesione economica e sociale, visto il forte ritardo di sviluppo di alcune delle nuove regioni. L'Unione allargata risulta inevitabilmente meno omogenea e sono 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 nuovi dieci paesi nell'Unione, agli strumenti di preadesione sono subentrati 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. Per il periodo 2000-2006 il bilancio dell'Unione ha allocato al FSE stanziamenti per 60 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 un capitolo sociale che attua 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 degli 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» (si veda 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 2005 è di 105 miliardi di euro.

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.

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 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'afte 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 la 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 sette istituti ripartiti su cinque siti in Italia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Spagna.

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 di 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 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, della 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 75% circa delle merci e circa l'86% 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.