



Centro di
Documentazione Europea
Punto Europa Forlì



E-book

Are EU Learning?



Materiale didattico su tematiche europee per
insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Scritto da: Chiara Fossati e Paolo Cantore

Ideato e coordinato da: Fabio Casini

Realizzato a cura del Centro di Eccellenza Jean Monnet Punto Europa Forlì, Università di Bologna
– Campus di Forlì

Appunti sulla base delle lezioni di: Alda Barbi, Gabriele Castelli, Gianfranco Coda, Federica Di Sarcina, Francesca Fauri, Maria Rita Fedrizzi, Stefania Fenati, Marco Fossati, Giorgio Grimaldi, Camilla Laschi, Giuliana Laschi, Marco Lombardo, Andrea Poluzzi, Maura Zini

Supervisione scientifica di: Giuliana Laschi (Presidente del Comitato Scientifico del Punto Europa Forlì)

L'E-book è stato realizzato nell'ambito del progetto "Are EU Learning? Education towards European Citizenship – EULEARN", programma Erasmus+ - Jean Monnet.

Indice

| | |
|---|----------|
| PARTE I COS'È L'UNIONE EUROPEA..... | 5 |
| 1. LA STORIA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA | 5 |
| 1.1 Le motivazioni e il dibattito storiografico | 6 |
| 1.1.1 La seconda guerra mondiale e il desiderio di pace | 7 |
| 1.1.2 Le idee | 8 |
| 1.1.3 Il pensiero si fa azione | 9 |
| 1.1.4 La pace tra Francia e Germania | 12 |
| 1.1.5 La spinta esterna degli USA | 12 |
| 1.1.6 La costruzione dell'Occidente | 13 |
| 1.1.7 La globalizzazione economica..... | 14 |
| 1.1.8 Omogeneità politica dei leader europei | 14 |
| 1.1.9 Padri fondatori “di frontiera” | 15 |
| 1.2 Gli anni '50 e la nascita delle prime Comunità | 15 |
| 1.2.1 Monnet, il funzionalismo e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. | 17 |
| 1.2.2 I Trattati di Roma del 1957 e la Comunità Economica Europea | 19 |
| 1.3 Gli anni '60: tra difficoltà e successi | 20 |
| 1.4 Gli anni '70: una fase di transizione | 22 |
| 1.5 Gli anni '80: il rilancio | 23 |
| 1.6 I trattati dell'UE: da Maastricht a Lisbona, passando per Amsterdam e Nizza..... | 24 |
| 1.6.1 Il trattato di Maastricht | 24 |
| 1.6.2 Il trattato di Amsterdam..... | 25 |
| 1.6.3 Il trattato di Nizza | 26 |
| 1.6.4 Il progetto di Costituzione europea..... | 26 |
| 1.6.5 Il trattato di Lisbona | 27 |
| 1.7 Il processo di allargamento dell'UE: da 6 a 28 Stati membri..... | 28 |
| 1.7.1 L'allargamento a Nord: Regno Unito, Danimarca e Irlanda | 28 |
| 1.7.2 L'allargamento a Sud: Grecia, Spagna e Portogallo..... | 29 |
| 1.7.3 La riunificazione tedesca | 30 |
| 1.7.4 L'allargamento EFTA: Austria, Finlandia e Svezia | 31 |
| 1.7.5 Il grande allargamento a Est: i paesi ex comunisti più Malta e Cipro | 31 |
| 1.7.6 L'allargamento alla Croazia: un primo passo verso i Balcani | 33 |
| 1.7.7 La Brexit..... | 33 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | COME FUNZIONA L'UNIONE EUROPEA | 38 |
| 2.1 | I poteri dell'UE | 38 |
| 2.2 | Le istituzioni dell'UE | 39 |
| 2.2.1 | Il Parlamento europeo: la voce dei cittadini | 40 |
| 2.2.2 | Il Consiglio europeo: il luogo in cui si definiscono le strategie | 43 |
| 2.2.3 | Il Consiglio dell'Unione europea: la voce degli Stati membri. | 44 |
| 2.2.4 | La Commissione europea: promotrice dell'interesse comune | 47 |
| 2.2.5 | La Corte di giustizia: garante del diritto dell'UE | 50 |
| 2.2.6 | La Banca centrale europea: garante della stabilità dei prezzi | 52 |
| 2.2.7 | La Corte dei conti: un contributo al miglioramento della gestione finanziaria dell'UE..... | 53 |
| 2.2.8 | Gli organi consultivi | 53 |
| 2.3 | Gli strumenti d'azione dell'UE..... | 54 |
| 2.4 | La procedura legislativa nell'UE | 56 |
| 2.4.1 | Adozione di un atto secondo la procedura legislativa ordinaria..... | 56 |
| 3.1 | La Comunità economica europea e il modello sociale europeo | 59 |
| 3.2 | L'organizzazione monetaria internazionale e l'Europa | 60 |
| 3.3 | La reazione dei paesi comunitari alla crisi di Bretton Woods: dal Piano Werner al Serpente monetario | 63 |
| 3.4 | Il rilancio del 1978: il Sistema monetario europeo (SME)..... | 65 |
| 3.5 | Il secondo rilancio europeo: l'Unione economica e monetaria | 67 |
| 3.5.1 | Il trattato di Maastricht | 67 |
| 3.5.2 | Il Patto di stabilità e crescita..... | 68 |
| 3.6 | Le banche centrali europee e la Banca centrale europea | 70 |
| 3.6.1 | Obiettivi e funzionamento della Banca centrale europea | 70 |
| 4 | LA CITTADINANZA EUROPEA E LA CARTA DEI DIRITTI..... | 74 |
| 5 | LA PARITÀ DI GENERE IN EUROPA | 80 |
| 5.1 | Nascita ed evoluzione della politica di pari opportunità della CEE/UE: dai Trattati di Roma al Trattato di Amsterdam | 80 |
| 5.1.1 | Il Trattato di Amsterdam e il <i>gender mainstreaming</i> | 83 |
| 5.2 | Le iniziative recenti per le pari opportunità nell'UE | 84 |
| 5.2.1 | La Carta per le donne..... | 84 |
| 5.2.2 | Strategia per la parità fra le donne e gli uomini (2010-2015)..... | 85 |
| 6 | AMBIENTE..... | 89 |
| 6.1 | Globalizzazione e ambiente: un rapporto controverso | 89 |
| 6.2 | L'ambiente e l'Europa | 93 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.2.1 | L'accordo di Parigi sul clima..... | 103 |
| 6.2.2 | Il Green Deal europeo..... | 104 |
| 7 | I FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA TRA PASSATO E PRESENTE..... | 106 |
| 7.1 | L'emigrazione in Europa da metà '800 a inizio '900..... | 106 |
| 7.2 | Il fenomeno dell'immigrazione nell'Unione europea oggi..... | 109 |
| 7.2.1 | Un approccio comune dell'UE per gestire l'immigrazione..... | 110 |
| 7.2.2 | L'immigrazione irregolare..... | 114 |
| 7.2.3 | Cooperazione con i paesi extra-UE e finanziamenti comunitari per gestire l'immigrazione | 115 |
| 7.3 | Approccio comune in materia di asilo..... | 116 |
| 7.3.1 | Competenza per le domande di asilo («il sistema di Dublino»)..... | 118 |
| 7.3.2 | Condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo..... | 118 |
| 7.3.3 | Procedure e requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato..... | 118 |
| 8 | LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'UE..... | 120 |
| 8.1 | L'evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE: da Yaoundé a Cotonou..... | 121 |
| 8.1.1 | I Trattati di Roma e l'associazione..... | 121 |
| 8.1.2 | La decolonizzazione e la Convenzione di Yaoundé..... | 122 |
| 8.1.3 | La rinegoziazione del regime di associazione e la strada per Lomé..... | 123 |
| 8.1.4 | Lomé: un nuovo approccio alla cooperazione..... | 124 |
| 8.1.5 | Il post-Lomé e il Libro verde della Commissione..... | 126 |
| 8.1.6 | L'Accordo di Cotonou: come cambia la cooperazione allo sviluppo..... | 127 |
| 8.2 | Dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ad Agenda 2030..... | 128 |
| 8.6 | L'Agenda 2030..... | 129 |
| 8.6.1 | La riflessione sui risultati degli obiettivi di sviluppo del millennio..... | 129 |
| 8.6.2 | Gli obiettivi di sviluppo sostenibile..... | 130 |
| 8.6.3 | L'approccio strategico dell'Ue per l'attuazione dell'Agenda 2030..... | 134 |
| 8.3 | Il Programma di cambiamento: la risposta dell'UE alle nuove sfide..... | 135 |
| 8.4 | La cooperazione europea allo sviluppo oggi..... | 136 |
| 8.4.1 | Un supporto personalizzato..... | 136 |
| 8.4.2 | Il meccanismo di finanziamento allo sviluppo: un approccio verticale e uno orizzontale | 137 |
| 8.5 | 2015: l'Anno europeo per lo sviluppo..... | 137 |
| 8.5.1 | Perché un anno europeo dello sviluppo? Sfide..... | 138 |
| 8.5.2 | ... e opportunità..... | 139 |
| 8.5.3 | Obiettivi, fondi e attività proposte..... | 140 |
| | BIBLIOGRAFIA DI BASE – Capitolo I..... | 142 |

| | |
|--|------------|
| PARTE II GLI STRUMENTI | 144 |
| 1. LE FONTI INFORMATIVE SULL'UNIONE EUROPEA..... | 144 |
| 1.1 Le principali tappe nella politica di informazione e comunicazione della UE tra il 2001-2005 | 145 |
| 1.2 Le principali tappe nella politica di informazione e comunicazione della UE tra il 2005-2013 | 147 |
| 1.3 E oggi?..... | 151 |
| 1.4 L'Ue sul web..... | 152 |
| 1.4.1 Il Portale EUROPA | 152 |
| 1.4.2 Il diritto dell'UE | 153 |
| 1.4.3 Notizie sull'Europa..... | 153 |
| 1.4.4 Statistiche | 155 |
| 1.4.5 Foto, Audio e Video | 155 |
| 1.4.5 Istruzione | 155 |
| 1.4.6 Pubblicazioni | 157 |
| 2 SPORT E INTEGRAZIONE EUROPEA | 158 |
| PARTE III LA CULTURA EUROPEA | 161 |
| 1 MUSICA – VIAGGIO IN EUROPA | 161 |
| 2 CINEMA – LE SFIDE DEL MULTICULTURALISMO NELL'EUROPA CONTEMPORANEA | 165 |
| PARTE IV CATALOGO DELLE ESPERIENZE | 174 |
| 1 COMUNICARE L'EUROPA: STRUMENTI DIDATTICI | 174 |

PARTE I

COS'È L'UNIONE EUROPEA

1. LA STORIA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

L'Unione europea si trova dinnanzi ad un bivio: creare in Europa un insieme politico, economico, sociale e culturale dotato di autonomia rispetto agli Stati, oppure limitarsi a favorire la cooperazione inter-europea. Alla base dell'idea di Europa stanno tradizionalmente, infatti, i sentimenti di unità e diversità di cui sono permeate le culture delle sue società; il peso politico e il ruolo di ciascuna di esse ha, nei diversi momenti storici, segnato il prevalere dell'una o dell'altra via. La costituzione della Comunità europea, espressione di idee, congiunture storiche particolari e forti interessi nazionali, costituisce l'oggetto di studio di una disciplina ancora molto giovane: la storia dell'integrazione europea, nata con l'avvio di quel processo politico che, innescato durante la seconda guerra mondiale, si è formalizzato a Roma nel 1957 con la creazione della Comunità Economica Europea. La storia dell'integrazione interseca più discipline: la storia delle relazioni internazionali (in tutti i loro aspetti: politico, economico, sociale, culturale), storia delle istituzioni, storia diplomatica, storia economica ma, soprattutto, storia contemporanea. È quindi possibile affermare che la storia dell'integrazione europea sia riconducibile ad un ambito più ampio e non settoriale della storia contemporanea.

In ambito accademico, l'introduzione della storia dell'integrazione è alquanto recente: tralasciando gli sporadici casi in cui è stata insegnata tra la fine degli anni Sessanta ed i primi anni Settanta, nella gran parte degli atenei è arrivata tra la fine degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta. Fondamentale per la promozione degli studi storici europei è stata la Commissione europea fin dalla fine degli anni '70, con la creazione del Gruppo di collegamento degli storici europei. Contemporaneisti, storici dei trattati e delle relazioni internazionali e storici economici dei Paesi membri: un piccolo gruppo di studiosi chiamato a produrre quella che nei Paesi anglosassoni viene definita *Official History*. Nel momento in cui la costruzione europea cessò di essere appannaggio di *élite* politiche – esemplare fu la prima elezione diretta del Parlamento europeo – prese anche avvio la storia della costruzione europea. La Comunità sostenne anche economicamente l'inizio e lo sviluppo degli studi europei, compresa la storia. L'obiettivo, che era quello di favorire la nascita di una storia europea e non soltanto nazionale, è purtroppo ancora lontano dall'affermarsi.

Per finalità didattiche, è possibile suddividere la storia dell'integrazione europea in tre periodi principali. Il primissimo periodo è quello che va dal 1945 al 1950: la fase iniziale, in cui emergono con forza le motivazioni alla base del progetto di integrazione europea (anche se in realtà l'idea di un'Europa integrata era già presente da secoli nel pensiero filosofico e politico del continente). Questo

primo periodo costituisce la chiave per comprendere la collocazione storica dell'UE, in quanto vi nacquero dei veri e propri progetti volti all'unità. La seconda fase, corrispondente agli anni '50, vede la nascita vera e propria delle Comunità europee. In questa decade pensiero ed azione si fondono: con la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) del 1951, la CEE (Comunità Economica Europea) e la CEEA (Comunità Europea dell'Energia Atomica, meglio nota come EURATOM) del 1957, si definiscono gli obiettivi comunitari degli stati membri della piccola Europa. Nella terza fase, iniziata negli anni '60 e che dura fino ai giorni nostri¹, il processo integrativo interno assume una sua connotazione e opera a volte indipendentemente, attraverso strumenti propri. Quest'ultima fase può essere a sua volta divisa in decenni. Dal punto di vista storiografico è infatti possibile raggruppare in linea di massima alcuni anni sulla base di determinate caratteristiche, elementi comuni e fattori specifici. Gli anni '60, i primi dieci anni di attuazione della CEE (nel 1968 si concluse il periodo transitorio), furono segnati da difficoltà e laceranti conflitti interni, determinati soprattutto dalla forte personalità del generale De Gaulle. Negli anni '70 l'andamento della Comunità europea, soprattutto nei suoi aspetti economici e monetari, sarà fortemente condizionato da fattori internazionali quali la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro da parte del presidente degli USA Nixon nell'agosto del 1971 (atto che segnò il passaggio da un sistema di cambi fissi ad un sistema di cambi flessibili) e le due crisi energetiche del 1973 e del 1979. Gli anni '80 sono noti come la decade del rilancio della costruzione europea, grazie soprattutto agli impulsi forniti dalla Commissione guidata dal socialista francese Jacques Delors.

1.1 Le motivazioni e il dibattito storiografico

Nell'ambito del dibattito storiografico sull'integrazione europea, particolare rilievo deve essere attribuito alle motivazioni alla base dei primi passi dell'integrazione europea: su di esse, infatti, si fondano in grandissima parte le differenze interpretative tra gli storici. Le varie scuole storiografiche si contrappongono nella convinzione che ci sia soltanto una vera e profonda motivazione che ha dato origine e mantiene in vita il processo di integrazione europea e, quindi, gli aspetti teorici si contrappongono a quelli economici, l'obiettivo ideale all'interesse nazionale [G. Laschi, *La storia dell'integrazione europea: dai trattati di Roma alla Facoltà "Roberto Ruffilli"*, in M. Borraccetti, G. Laschi, R. Lizzi, *Gli studi europei nelle Facoltà di Scienze Politiche*, Bologna, Clueb, 2008, p. 27]. Tra le varie scuole di pensiero è possibile identificare quella degli storici federalisti, che hanno lo straordinario pregio di aver iniziato a riflettere sulla storia dell'idea di Europa attraverso i suoi

¹ Si tenga presente come in realtà per gli archivi valga la regola dei trenta anni: i documenti sono consultabili solo trenta anni dopo la loro pubblicazione.

principali artefici, come Altiero Spinelli. Un altro filone storico di grande rilievo è quello degli storici economici, particolarmente influenzati dalle tesi dello storico britannico Alan Milward, convinto che il processo di integrazione europea, lungi dall'essere il frutto di ideali politici, avesse in realtà solo un ruolo strumentale. La CECA, ad esempio, non è vista come un progetto politico europeo, ma come un'iniziativa complementare al Piano Marshall e al Piano di modernizzazione francese, ai fini della ricostruzione dell'economia nazionale e della riattivazione degli scambi internazionali. Bisogna tuttavia sottolineare che è alquanto improbabile che una sola motivazione stia alla base di un processo complesso come quello della costruzione europea. Occorrono, pertanto, chiavi di lettura e interpretative che si muovano ai tre livelli sui quali cresce la Comunità: internazionale, nazionale e comunitario. Un approccio "mono-causale" è, quindi, da sconsigliarsi. Le motivazioni che hanno condotto all'istituzione delle prime Comunità sono molteplici, complesse e in stretto collegamento tra loro. Infatti, in un'Europa da sempre dilaniata da conflitti tra Stati, la creazione delle prime Comunità dette vita ad un cambiamento radicale, con un progetto innovativo fondato su una modalità del tutto nuova di interazione tra Stati. Quando si parla di eventi di tale portata, è indispensabile prendere in considerazione una serie di ragioni, tanto di breve quanto di lungo periodo. In questo caso specifico, la complessità di motivazioni corrisponde perfettamente alla natura composita ed eterogenea dell'Unione europea.

Nel prossimo paragrafo saranno esposte le motivazioni principali alla radice dell'integrazione europea.

1.1.1 La seconda guerra mondiale e il desiderio di pace

Analizzando le ragioni fondamentali, non si può non ricordare l'ambito in cui si produsse l'inizio del processo di integrazione: la fine del secondo conflitto mondiale. Questo fu un momento di grande impulso per l'Europa unita, segnando l'apice (e il collasso) di un concerto europeo fondato su un sistema di potenze in netta contrapposizione tra loro e su un modello di sopraffazione, dominio e colonialismo sui Paesi extra-europei. La distruzione causata dalla guerra totale, con i suoi orrori, la Shoah, il mercato nero, la violenza, il razzismo e i campi di concentramento, innescarono un cambiamento profondo nel modo di pensare di molti europei. Non si poté negare una responsabilità europea collettiva della seconda guerra mondiale, che per molti si trasformò ben presto in motivo di sfiducia verso gli Stati nazionali e di speranza, quasi catartica, nei confronti di progetti di unificazione e pacificazione. Il peso della memoria sul continente europeo era assolutamente tangibile negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. Chi più direttamente chi meno, tutti avevano conosciuto e subito la distruzione del conflitto, e ovunque prendeva piede con forza una richiesta di cambiamento. Un esempio eclatante ne è il caso di Winston Churchill, vincitore per

eccellenza della seconda guerra mondiale, ma clamorosamente sconfitto nelle elezioni del luglio 1945 in Gran Bretagna dal meno celebre laburista Clement Attlee. Il messaggio degli inglesi non poteva essere più chiaro: la richiesta di un cambiamento netto col passato, che non poteva essere realizzato da chi era ancora legato al conflitto appena conclusosi. La Gran Bretagna chiedeva qualcosa in cambio delle perdite sofferte: non più guerra e distruzione, ma il benessere del popolo inglese. Non a caso, la risposta di Attlee fu proprio l'avvio di importanti politiche sociali, nell'ambito di un *welfare state* portato avanti fino all'avvento della Thatcher alla fine degli anni '70. Anche in Francia e in altri Stati europei si levarono richieste di cambiamento da parte di una generazione protagonista e vittima di ben due guerre mondiali. Alla luce di tutto ciò, appare evidente come fosse la pace il più grande motivo ispiratore dell'Europa unita, così come confermato dalla testimonianza di Jean Monnet. L'ispiratore delle prime Comunità europee, in una delle sue note di riflessione preparatorie della Dichiarazione Schuman, individuava come centrale il problema della pace, la necessità di mutare il contesto nel quale si cristallizzavano le antiche paure e l'urgenza di attuare la ricostruzione nel cuore dell'Europa.

1.1.2 Le idee

Il concetto di pace si trova al centro di un'altra fondamentale motivazione per il progetto di integrazione: l'idea-forza di Europa unita, che giocò un ruolo importante per una parte dell'*élite* intellettuale europea e per alcuni politici di rilievo.

L'idea di Europa unita non nasce dopo la seconda guerra mondiale, ma è radicata nel pensiero filosofico europeo sin dagli albori dell'età moderna. In particolare, dal Settecento emerge con forza la proposta di un tema che rappresenta una costante dell'europesismo: la pace. La diffusa richiesta di pace, nata da motivi ideali, politici, morali o economici, sarà il *fil rouge* dal XVIII secolo alla nascita della Comunità europea. Tra i le opere fondamentali per l'idea di Europa unita del Settecento, quella più compiuta ed interessante è sicuramente: *Per la pace perpetua*, scritta da Kant nel 1795. Il progetto della pace perpetua non è concepito come un'utopia. Secondo il filosofo tedesco, l'unica soluzione per il superamento dello stato di guerra non risiede nell'unione di tutti gli individui in un'unica società civile universale, di fatto impossibile, ma nell'unione degli Stati e, primariamente, degli Stati più civili che saranno di esempio per gli altri. Per Kant la soluzione si trova in un sistema permanente che salvaguardi contemporaneamente la libertà dei contraenti e l'autorità superiore, da raggiungere per gradi, per mezzo di una fase di transizione sotto forma di confederazione di Stati. Tale confederazione, con caratteristiche fondamentali quali il diritto cosmopolitico e l'ospitalità universale, avrebbe sancito un patto tra Stati volto alla fine non di una sola guerra, ma di tutte le guerre.

La proposta di Stato confederale di Kant si svolge come filo conduttore per tutto l'Ottocento e il Novecento. Il Risorgimento italiano, ad esempio, fu un periodo cruciale per lo sviluppo dell'idea di Europa, in particolare il momento della formazione del programma nazionale italiano, quando i valori e gli ideali sovranazionali permearono le correnti in lotta per l'unità d'Italia. Al centro di questo fermento intellettuale si trova il pensiero di Mazzini. Il suo ideale supremo era l'unità del genere umano e la fratellanza tra i popoli e, nonostante abbia dedicato la sua vita alla lotta per l'unità italiana, sostenne l'esigenza dell'unità europea, quale tappa fondamentale per l'unità dell'intero genere umano. In particolare, il progetto mazziniano prevedeva un'organizzazione che rappresentasse l'Europa unita, all'interno della quale doveva essere però garantita l'indipendenza assoluta delle singole nazioni. Non stupisce quindi come i due progetti di Giovine Italia e Giovine Europa fossero strettamente legati e concatenati l'uno con l'altro.

1.1.3 Il pensiero si fa azione

È solo con la Seconda guerra mondiale, però, che il pensiero politico europeo produce dei risultati concreti. In questi anni presero forma veri e propri progetti politici per l'unità europea e si fecero strada idee europeiste federative che, pur diverse nelle ispirazioni e nelle espressioni, proponevano il superamento degli Stati nazionali con l'obiettivo di una federazione degli europei in cui la rappresentanza democratica costituisse la base legittima per la nuova sovranità.

Tra i personaggi principali del federalismo europeo, spicca la personalità di Spinelli che, insieme a Colorni e Rossi, elaborò nel 1941 – in uno dei momenti più bui della dittatura fascista in Italia – una proposta di larghissimo respiro: il *Manifesto di Ventotene*. Questo manifesto è il documento fondamentale del federalismo europeo che, con la nascita del Movimento federalista, diventerà un vero e proprio programma politico. La tesi principale del documento è che la stessa esistenza dello Stato nazione costituisce una minaccia permanente per la pace internazionale, perché il fine dello Stato è l'espansione e lo strumento più efficace per ottenerla è la guerra. La massima espressione storica dello Stato nazionale è rappresentata dal Fascismo e dal Nazismo, che uniscono alla volontà di espansione una imponente macchina bellica. La fondazione del federalismo europeo diventava quindi l'obiettivo fondamentale del dopoguerra, che doveva precedere la ricostruzione nazionale per impedire il rinnovamento interno dello Stato nazionale.

È interessante notare il contesto, gli eventi e soprattutto i personaggi che portarono prima alla redazione e, successivamente, alla pubblicazione clandestina del Manifesto. Ventotene è un'isola del Mar Tirreno, situata al largo della costa al confine tra Lazio e Campania. Durante il periodo fascista, precisamente dal 1941 al 1943, sull'isola furono confinati numerosi antifascisti di tutte le tendenze (comunisti, socialisti, iscritti al Partito d'azione), nonché persone considerate non gradite dal regime.

Furono proprio alcuni giovanissimi antifascisti confinati sull'isola a concepire e a scrivere il Manifesto di Ventotene.

Altiero Spinelli

Nel 1927, quando ancora era uno studente ventenne, venne arrestato perché iscritto al partito comunista e condannato dal Tribunale speciale per la sicurezza dello Stato a sedici anni e otto mesi di carcere. Di questi, dieci anni furono scontati in prigione e altri sei al confino. Mentre era in prigione, Altiero Spinelli studiò intensamente, divenne un appassionato difensore dell'integrazione sovranazionale e criticò alcune delle posizioni politiche del Partito comunista. La sua disillusione rispetto al Partito e le capacità critiche acquisite durante i suoi studi lo portarono ad abbandonare il PCI e a scegliere il federalismo come obiettivo fondamentale. Il periodo del confino a Ventotene fu fondamentale nel suo percorso intellettuale e politico. Frutto delle discussioni e letture di questo periodo, tra cui gli scritti di Einaudi e di una riflessione che metteva insieme marxismo e idee liberal-democratiche, è la convinzione relativa alla crisi dello Stato nazionale e alla necessità del suo superamento attraverso la costruzione dell'unità europea. In particolare, quello che distingue Spinelli da coloro che, prima di lui, scelsero il federalismo per esprimere la loro posizione politica, ma si limitarono a collocare la federazione europea in un futuro distante, astratto e indefinito, è l'idea dell'attualità della federazione europea, come obiettivo prioritario di una specifica azione politica da realizzarsi immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, prima di un'eventuale ricostruzione degli Stati nazionali. Nella prefazione al Manifesto di Ventotene, Eugenio Colomi parla della Federazione europea come di «una meta raggiungibile e quasi a portata di mano». Nasce in tal modo un nuovo progetto politico volto alla costruzione dell'Europa unita che occuperà Spinelli per tutta la sua vita.

Ernesto Rossi

Membro del Partito d'Azione ma, soprattutto, intellettuale italiano, Ernesto Rossi strinse amicizia con Altiero Spinelli nell'estate del 1940, sulla spiaggia di Ventotene, dove i confinati avevano il permesso di recarsi per prendere bagni di sole e di mare, sempre sotto la stretta sorveglianza delle guardie. Entrambi giunti a Ventotene tra la primavera e l'estate del 1939, avevano alle spalle numerosi anni di carcere nelle galere fasciste. Fu proprio durante gli anni di forzata inattività in carcere, fra il 1930 e il 1939, che Rossi maturò la sua idea di federalismo, attraverso una serrata critica del nazionalismo e una riflessione sui temi della guerra e della pace, della crisi della civiltà europea e del disordine economico internazionale. A Ventotene, attraverso le discussioni con i compagni e le letture in comune, Rossi sottopose a una severa critica l'ideologia dell'indipendenza nazionale, arrivando a

concludere che tale principio, unendosi a quello della sovranità assoluta dei singoli Stati, recava in sé i germi dell'imperialismo.

Eugenio Colorni.

Filosofo e docente, di famiglia ebraica mantovana, Colorni venne arrestato a Trieste nel settembre 1938, all'inizio della campagna razziale, in quanto ebreo e antifascista militante, e confinato a Ventotene dal 1939 al 1941, dove strinse amicizia con Altiero Spinelli e Ernesto Rossi. È di questo periodo la sua adesione alle idee federaliste, e a lui in particolare si deve la pubblicazione, con una sua prefazione, del manifesto a Roma nel 1944. Trasferito a Melfi, in Puglia, nell'ottobre 1941, nel maggio del '43 riuscì a fuggire a Roma, dandosi alla lotta clandestina. Il 27 agosto del 1943 a Milano, in casa di un grande scienziato, Alberto Mario Rollier, Colorni fu assieme a Spinelli tra i fondatori del Movimento Federalista Europeo, che si proponeva di diffondere le idee contenute nel manifesto. Rientrato a Roma dopo l'8 settembre, svolse un'intensissima attività nella Resistenza: riprese il lavoro politico collegandosi al ricostituito Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP), divenne capo redattore dell'«*Avanti!*» e organizzatore del centro militare del partito. Ferito da una pattuglia della Banda Koch il 28 maggio 1944, morì due giorni dopo all'Ospedale San Giovanni di Roma, all'età di 35 anni.

Ursula Hirschmann.

Ursula Hirschmann è una figura estremamente interessante in quanto unica donna ad avere una parte rilevante nella nascita del Movimento federalista. Nata da una famiglia ebraica di Berlino, frequentò l'università in questa città, dedicandosi a studi di economia insieme al fratello Albert Hirschman, più tardi vincitore del premio Nobel. Nello stesso periodo, si iscrisse all'organizzazione giovanile del partito socialdemocratico e fece parte della Resistenza contro l'avanzata nazista. Costretta a lasciare la Germania dopo l'ascesa al potere del nazismo, Ursula si recò prima in Francia e poi in Italia, a Trieste, dove nel 1935 si sposò con Eugenio Colorni. Quando Altiero Spinelli venne trasferito a Ventotene, Colorni e Ursula erano già sull'isola. Essendo Ursula tedesca, infatti, le venne permesso di accompagnare il marito e, non essendo oggetto di provvedimenti restrittivi, fu lei a diffondere il Manifesto. Si narra che fosse scritto su cartine di sigarette e nascosto nel ventre di un pollo, il testo raggiunse le sponde continentali proprio grazie a Ursula Hirschmann. Ella non si rese utile soltanto da un punto di vista pratico, ma fornì un indubbio contributo politico e morale alla causa federalista. Morto il marito Colorni, Ursula si legò per il resto della vita ad Altiero Spinelli, con cui instaurerà un connubio non solo sentimentale ma anche politico, collaborando strettamente all'impegno federalista. Europeista convinta, nel 1975 fondò l'associazione *Femmes pour l'Europe* a Bruxelles: un gruppo

basato sull'auto riconoscimento della questione di genere, nella convinzione che le donne possano contribuire a una federazione europea ispirata agli ideali di libertà e giustizia sociale.

1.1.4 La pace tra Francia e Germania

Nella Dichiarazione Schuman si legge: «L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania». Alla base di un qualsiasi processo di unificazione europea, doveva essere dichiarato un nuovo stato di pace tra Francia e Germania. Il dissidio franco-tedesco fu infatti all'origine delle due guerre mondiali: la Germania si costituì come nazione dopo l'umiliante sconfitta di Sedan inflitta alla Francia nella guerra franco-prussiana del 1870, conclusasi proprio con l'annessione all'impero tedesco di Alsazia e Lorena, regioni ricche di carbone e divenute principale oggetto del revanscismo francese nel XX secolo. Gli attriti franco-tedeschi per il controllo dei bacini carboniferi e delle acciaierie della Saar e della Ruhr non fecero che esasperare ulteriormente la situazione. Non a caso, il Piano Schuman del 9 maggio 1950 – data che oggi segna la nascita dell'Unione europea – propose il controllo congiunto della produzione del carbone e dell'acciaio, le principali materie prime per l'industria bellica. Nel lungimirante progetto ispirato da Monnet, si voleva fare in modo che la Saar e la Ruhr cessassero di essere oggetto di conflitto e diventassero lo strumento di una politica europea comune. Ancora una volta la pace, in particolare tra Francia e Germania, si trovò al centro dell'iniziativa europea.

1.1.5 La spinta esterna degli USA

Nel primo biennio postbellico, l'Europa si concentrò sull'opera di ricostruzione interna: la priorità assoluta era quella di ricostruire politicamente i governi ed economicamente i paesi distrutti dal conflitto. L'integrazione europea si mise in moto anche in seguito ad una spinta esterna: il piano Marshall, che prende il nome dal segretario di Stato. Il 5 giugno 1947, George Marshall tenne un famoso discorso all'Università di Harvard, durante il quale venne offerto agli europei un programma di aiuti economici che «permettesse loro di superare una condizione di crisi economica e politica». Il piano Marshall fu la spinta iniziale al processo di integrazione europea e alla creazione di una struttura cooperativa: la futura OEEC (Organizzazione europea di cooperazione economica), nata proprio in seguito all'esigenza di coordinare l'invio degli aiuti del Piano Marshall e col compito specifico di promuovere l'economia dell'Europa. In realtà, il piano aveva un duplice obiettivo. In primo luogo quello di costituire un sistema economico di dimensioni continentali che escludesse il pericolo del ritorno all'autarchia prebellica in favore di un ancoraggio europeo ad un sistema internazionale di libero scambio. In secondo luogo, attraverso la ripresa economica e la normalizzazione della vita

degli europei, dovevano essere contrastate le tensioni sociali, e quindi favorito il contenimento del blocco sovietico e del comunismo.

I paesi europei recepirono immediatamente la proposta statunitense del Piano Marshall alla Conferenza di Parigi dello stesso giugno 1947, ma il cammino verso l'unità europea fu molto più lungo di quello sperato dagli USA. Gli americani pensavano che i paesi europei avrebbero seguito l'esempio federativo statunitense senza grandi difficoltà, ma avevano trascurato il fatto che l'unità americana era avvenuta in un contesto nel quale non esisteva lo stato-nazione, di cui i paesi europei rappresentavano storicamente i più compiuti esempi. Questa differenza creerà successive e gravi incomprensioni tra gli Stati Uniti e i paesi europei.

1.1.6 La costruzione dell'Occidente

Tra le motivazioni alla base del processo di integrazione europea, in stretta continuità con il ruolo svolto dagli USA, grande importanza deve essere attribuita al contesto sistemico in cui presero vita le prime Comunità. Il processo di integrazione europea iniziò durante la Guerra Fredda nell'ambito della costruzione del blocco occidentale con l'Alleanza Atlantica. L'idea dell'unità europea trovò un terreno fertile su cui attecchire anche a causa del timore dell'aggressività sovietica, che si poteva tentare di arginare soltanto coalizzandosi. Con l'avvio della polarizzazione internazionale tra USA e URSS, gli Stati Uniti e i paesi europei occidentali cercarono, quindi, una soluzione per l'organizzazione militare e il riarmo europeo, per i quali il ruolo centrale fu svolto proprio dal Patto Atlantico. Tale accordo prevedeva la costituzione di un consiglio e di un comitato militare, si dotava di un'organizzazione collettiva, la NATO (North Atlantic Treaty Organization) guidata da un comandante supremo, alla quale gli stati avrebbero affidato, in caso di intervento, i contingenti ritenuti necessari. Rispetto ad altre alleanze militari, l'Alleanza Atlantica si caratterizzava per essere un'organizzazione complessa, che mirava a garantire la sicurezza dell'Europa, la direzione militare e il coordinamento politico dei paesi aderenti. Il Patto fu firmato a Washington il 4 aprile 1949 da Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Italia, Portogallo, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca e Islanda. All'inizio del 1952, in seguito alla conferenza atlantica di Lisbona, vennero ammesse nell'alleanza Grecia e Turchia, e furono intessuti i rapporti con Franco in vista della creazione di basi americane in Spagna; nel 1954 fu ammessa la Germania. La nuova situazione spinse verso un riarmo generalizzato destinato a creare profonde ripercussioni nella situazione economica e sociale dell'Europa. Nata sotto il segno dell'internazionalismo e del pacifismo, l'idea dell'unificazione europea trova alimento anche nella paura del comunismo e nella volontà di arginare l'espansionismo sovietico.

1.1.7 La globalizzazione economica

L'integrazione europea è nata anche in risposta al processo di globalizzazione economica avviata dagli Stati Uniti. Difatti, tra il 1944 e il 1946 gli Accordi di Bretton Woods sancivano la nascita del sistema finanziario internazionale rimasto in vigore fino al 1971. Le caratteristiche principali di Bretton Woods erano due; la prima: l'obbligo per ogni paese di adottare una politica monetaria volta a stabilizzare il tasso di cambio ad un valore fisso rispetto al dollaro, che veniva così eletto a valuta principale, consentendo solo delle lievi oscillazioni delle altre valute; la seconda: il compito di risolvere gli squilibri causati dai pagamenti internazionali, assegnato al Fondo Monetario Internazionale (FMI). In pratica, il sistema valutario mondiale sorto nel secondo dopoguerra fu una conseguenza della supremazia politica, economica e militare degli Usa e sancì lo strapotere del dollaro. A fronte delle spinte statunitensi in favore dell'apertura del commercio, le prime comunità europee nacquero anche per salvaguardare il cosiddetto "modello sociale europeo" che, a differenza della prassi americana, univa la spinta economica a una grande attenzione sociale, elemento tipico del *welfare state*. Già il Trattato CECA, siglato a Parigi il 18 aprile 1951, aveva previsto una serie di misure in campo sociale, in particolare interventi per favorire l'armonizzazione dei salari (art. 68) e la libera circolazione della manodopera (art. 69), iniziative per la promozione delle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, un'opera di sostegno per lo svolgimento di programmi di formazione professionale (art. 46) e di reinserimento della manodopera (artt. 56 e 58). Il Trattato prevedeva, inoltre, che le istituzioni comunitarie perseguissero gli obiettivi generali connessi all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri. Va del resto segnalato che i sindacati avevano partecipato alla stesura del Trattato di Parigi, ottenendo per un loro leader, Paul Finet, la vicepresidenza dell'Alta Autorità.

1.1.8 Omogeneità politica dei leader europei

Un ulteriore fattore all'origine del processo d'integrazione europea fu senza dubbio la comunanza di visioni e ideali tra alcune personalità politiche di vari stati europei dell'epoca. Forze di ispirazione democratico-cristiana salirono al potere subito dopo la Seconda guerra mondiale in vari paesi dell'Europa occidentale. Non a caso, la costruzione delle prime comunità fu avviata con particolare fervore da quattro leader democratico-cristiani e cattolici: l'italiano Alcide de Gasperi, il tedesco Konrad Adenauer, il francese Robert Schuman e il lussemburghese Joseph Bech. Le radici democratiche e cristiane sono dunque alla base stessa della costruzione europea, determinando il ripudio a livello comunitario di concezioni e di metodi in contrasto con il carattere democratico ed etico rappresentato dai comuni valori democristiani, quello della solidarietà *in primis*, che agirono da vero e proprio collante tra gli Stati europei del tempo.

1.1.9 Padri fondatori “di frontiera”

Un altro elemento che Adenauer, Schuman e De Gasperi condividevano era la loro provenienza da zone di frontiera. Adenauer era originario della Renania, storicamente terra di transito e di frontiera. De Gasperi fu anche eletto nel Parlamento austriaco nel 1911 e vi rimase sino alla dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico, quando il suo collegio di elezione, il Trentino, se ne distaccò. Schuman fu influenzato dall'essere cresciuto in una regione di confine tra Francia e Germania: nacque in Lorena da padre francese, che divenne tedesco quando la zona dove viveva fu annessa alla Germania, e da madre lussemburghese. Alla sua nascita, Schuman era un cittadino tedesco; ma quando nel 1919, terminata la Prima guerra mondiale, la regione dell'Alsazia-Lorena fu restituita alla Francia, divenne cittadino francese. Anche Alcide De Gasperi non fa eccezione: questi infatti crebbe in Trentino, che, ai tempi, era una delle zone di lingua italiana del grande raggruppamento multinazionale e multiculturale di nazioni e popoli rappresentato dall'Impero austro-ungarico. Questa dimensione dava ai padri fondatori dell'Unione europea la visione di una dimensione regionale e periferica che da un lato aveva bisogno di maggiore attenzione da parte dello Stato nazionale e dall'altro esprimeva una naturale tendenza all'aggregazione transfrontaliera e alla dimensione europea. Proprio perché provenienti da regioni di frontiera spesso trascurate dai poteri centrali, Adenauer, Schuman e De Gasperi sapevano che ogni cambiamento doveva essere condiviso e che solo un processo democratico poteva garantire la solidità della costruzione europea.

Menzione a parte per la modernità del suo pensiero politico merita lo statista belga Paul-Henri Spaak, protagonista nonché principale fautore di quello che a metà anni '50 diventerà noto come il “rilancio europeo”. Crebbe in una famiglia belga, molto attiva in politica: suo nonno, Paul Janson, era stato membro di rilievo del Partito liberale, mentre sua madre, la socialista Marie Janson, fu la prima donna a sedere nel Senato belga. Convinto socialista universalista, Spaak fu un vero e proprio promotore dell'integrazione europea, credendo nel progetto europeo ancor prima che fosse avviata una qualunque cooperazione economica e politica, capace di guardare ben oltre i confini del proprio paese.

1.2 Gli anni '50 e la nascita delle prime Comunità

I primi anni postbellici furono assorbiti dall'opera di ricostruzione interna degli Stati europei. Gli accorati appelli dei federalisti, slegati da qualsiasi appartenenza politica forte, rimasero inascoltati. Nella pratica, l'idea federalista di Spinelli non ebbe seguito durante la ricostruzione, perché questa avvenne comunque su basi strettamente nazionali. Il cammino integrativo dell'Europa fu profondamente segnato dalla grande difficoltà di abbandonare l'idea dello stato nazionale.

Nonostante i molti intellettuali che nel dopoguerra videro nella ricostruzione la possibilità di un'integrazione europea e i numerosi politici che vi credettero, a l'idea federalista di Europa dovette essere mediata con quella di sovranità nazionale e in questo incontro perse gran parte della sua forza originaria.

Oltre al federalismo di Spinelli, tuttavia, altre importanti correnti di pensiero formulavano proposte per il futuro dell'Europa, ciascuna delle quali venne portata avanti da un personaggio chiave della politica del tempo. Il pensiero "confederalista", ad esempio, proponeva una cooperazione tra gli stati, attraverso accordi sempre più estesi e profondi, che prevedessero però una limitata cessione di sovranità nazionale. La cooperazione tra Stati non contemplava dunque in nessun modo il ricorso a procedure democratiche, dal momento che sia la dinamica dell'integrazione che i procedimenti decisionali cui ricorrere a integrazione avvenuta si situavano a livello di relazioni intergovernative o addirittura diplomatiche. Le procedure adottate all'interno delle istituzioni confederali erano profondamente diverse da quelle alle quali si ricorre in una federazione: le decisioni dovevano essere assunte all'unanimità, e non a maggioranza. Ci si trova dunque di fronte a un'opzione di integrazione debole, che in questo senso è stata storicamente sostenuta e attivamente promossa da quei Paesi, come Francia e Gran Bretagna che, dotati di una tradizione consolidata di Stato forte, sono usciti dall'esperienza della seconda guerra mondiale senza che, in un primo momento, fosse tramontata la loro natura di grandi potenze anche coloniali. La Francia cercò di far fronte alla visione di Europa Federale, che caratterizzava la Commissione europea presieduta da Hallstein, attraverso il boicottaggio politico. L'esempio più rappresentativo fu la "politica della sedia vuota", vale a dire il ritiro dei rappresentanti francesi dalle istituzioni comunitarie, attraverso la quale il presidente Charles De Gaulle diede vita tra il 1965 e il 1966 a una delle crisi più gravi di tutta la storia della CEE. La Gran Bretagna, d'altro canto, favorendo una proposta di integrazione limitata, lanciò attraverso Winston Churchill la proposta definita impropriamente di "Stati Uniti d'Europa", in un discorso tenuto il 19 settembre 1946 all'università di Zurigo. Il piano di Churchill non era ispirato in realtà da una concezione federalista, ma dalle preoccupazioni del governo britannico di ricostruire sul continente le basi della propria sicurezza: si trattava di colmare il vuoto di potere che ormai si prospettava nello spazio compreso tra il Regno Unito e la Russia attraverso la costituzione di un'unione di Stati, che doveva puntare a far risorgere una Francia potente e ad assicurare la garanzia degli Stati Uniti con la loro partecipazione ad un Consiglio regionale europeo come parte di un Consiglio Supremo Mondiale nell'ambito del quale le potenze occidentali avrebbero potuto arginare e tenere sotto controllo la potenza dell'Unione Sovietica.

Tuttavia, fu un'altra corrente di pensiero, quella funzionalista, a portare alla nascita effettiva della Comunità europea, grazie soprattutto a uno dei suoi massimi esponenti: il francese Jean Monnet.

1.2.1 Monnet, il funzionalismo e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

È grazie a Jean Monnet, considerato unanimemente l'ispiratore delle prime Comunità, se i progetti di unità europea iniziarono a prendere concretamente consistenza. Nato nel 1888 a Cognac, il giovane Monnet venne mandato dal padre, conscio delle straordinarie abilità nelle relazioni interpersonali del figlio, a Londra a lavorare per l'impresa di famiglia nel commercio del cognac. In seguito, Monnet accumulò esperienze in ambito politico ed economico: addetto al ministero del commercio francese dal 1914, durante la Prima guerra mondiale ebbe l'incarico di organizzare il primo comitato esecutivo alleato anglo-francese per coordinare l'acquisto e la distribuzione delle materie prime. Primo vicesegretario generale della Società delle Nazioni (nomina che ottenne a soli 31 anni), partecipò ai più importanti negoziati economico-finanziari del 1919-1923, dedicandosi poi ad attività di direzione di grandi istituti finanziari e commerciali francesi ed americani. Nel 1939-1940 diresse di nuovo il Comitato anglo-francese per il coordinamento degli acquisti di materie prime; è di Monnet l'idea di fusione della sovranità francese e inglese in funzione anti-nazista proposta da Churchill a Reynaud nel giugno del '40, progetto poi fallito. Inviato ad Algeri, nel 1943 fu tra i promotori del Comitato Francese di Liberazione Nazionale (CFLN). Rientrato in Francia dopo la liberazione, nel 1945 propose al governo di attuare un piano di modernizzazione ed equipaggiamento dell'industria e dell'agricoltura (*Plan de modernisation et d'équipement*), finalizzato a far rinascere l'economia francese e a ricostruire il paese dopo la guerra e che prese il nome, appunto, di Piano Monnet. Con il crescere delle tensioni internazionali, tuttavia, Monnet riconobbe che era tempo di compiere passi concreti verso l'unità europea. Prendendo l'iniziativa, consegnò il 28 aprile 1950 all'assistente del ministro degli esteri Schuman, Bernard Clappier, una nota preparata nelle settimane precedenti con l'aiuto di pochi collaboratori: Paul Reuter, Pierre Uri e Etienne Hirsh. Lungi dal cedere alle tradizionali consultazioni presso i servizi ministeriali competenti, Jean Monnet volle che il lavoro si svolgesse nella più grande segretezza per schivare le inevitabili obiezioni o controproposte che ne avrebbero alterato tanto il carattere rivoluzionario quanto il beneficio connesso con l'effetto sorpresa. La nota conteneva sia la motivazione che il dispositivo di una proposta che avrebbe sconvolto tutte le usanze classiche della diplomazia internazionale. Come Monnet sottolinea nelle sue memorie, «*dejà tous était là*». Nella nota si legge: «*l'Europe doit être organisée sur une base fédérale [...]; les obstacles accumulés empêchent la réalisation immédiate de cette association étroite que le gouvernement français s'assigne comme objectif [...]. Le gouvernement français propose de placer la production franco-allemande d'acier et de charbon sous une Autorité internationale ouverte à la*

participation des autres pays d'Europe»². Schuman, il primo maggio, avendo letto la nota durante il fine settimana, così riferì a Clappier: «*J'ai lu le papier Monnet. Eh bien, c'est oui*»³.

Assumendosi coraggiosamente la responsabilità politica del progetto, Robert Schuman rese la cosiddetta «Dichiarazione Schuman» a nome del governo francese il 9 maggio 1950, la quale portò alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, segnando la nascita dell'integrazione europea. In tale progetto è evidente la visione funzionalista di Monnet: la sua intuizione geniale è stata proprio quella di fare dell'interesse nazionale il vero snodo di sviluppo dell'integrazione europea. Carbone e acciaio rappresentavano le materie prime per la produzione industriale dell'epoca: il carbone era la più importante fonte energetica, necessaria per far funzionare tutte le industrie – comprese quelle belliche –, mentre l'acciaio era il materiale più usato nella costruzione e nella produzione di armi. Il pensiero funzionalista infatti, pur avendo come obiettivo l'unione europea, riteneva che questa si potesse ottenere soltanto attraverso integrazioni settoriali successive, con crescenti cessioni di sovranità a nuove istituzioni indipendenti dagli stati. Anziché occuparsi delle motivazioni di base e della meta ultima, come il federalismo, il funzionalismo finalizzava la propria attenzione a come raggiungere l'Europa unita. Per i funzionalisti le integrazioni settoriali della vita economica e sociale avrebbero creato le dinamiche di integrazione politica, con il progressivo e fatale indebolimento, se non addirittura svuotamento, delle sovranità nazionali. Il trasferimento della sovranità era previsto in termini progressivi e gradualisti, e mai in forma globale, ma per “porzioni di autorità” e tutto all'interno di una struttura di negoziato permanente costruita dal sistema delle istituzioni, secondo l'idea espressa nella Dichiarazione Schuman: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

Il discorso di Schuman non cadde nel vuoto: esso produsse una larga eco perché rappresentava un progetto fortemente innovativo e fu destinato infatti a segnare una tappa di grande importanza nella storia dell'integrazione europea, sia a livello economico che politico. Il cancelliere tedesco Adenauer replicò rapidamente con una nota positiva, così come fecero i governi dei Paesi Bassi, Belgio, Italia e Lussemburgo. Per l'Italia sconfitta ed appena uscita dal periodo fascista si trattava di un importante riconoscimento internazionale, nonché di un valido sostegno per la ricostruzione del sistema democratico ed economico interno. Per la Francia significava contenere la temuta Germania e la sua crescita economica; per la Germania di Adenauer la possibilità di esser gradualmente riammessa in ambito internazionale; per i paesi del Benelux, la riduzione della loro vulnerabilità e la possibilità di un più efficace sviluppo economico. Trascorso un solo anno, il 18 aprile del 1951, i sei Stati fondatori

² J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 2011.

³ E. Roussel, *Jean Monnet, 1888-1979*, Paris, Fayard, 1996.

firmarono il Trattato di Parigi con cui fu istituita la CECA, la prima Comunità sovranazionale europea. La CECA prevedeva la creazione di un mercato unico europeo per il carbone e l'acciaio. L'idea di fondo era che, non avendo il controllo sulla produzione di queste materie prime, nessun paese sarebbe stato in grado di combattere una guerra. I suoi obiettivi, elencati nel trattato, erano quelli di promuovere la più razionale distribuzione al più alto livello di produttività, di assicurare un regolare approvvigionamento dei mercati, di mantenere i prezzi al più basso livello, di favorire l'espansione e la modernizzazione della produzione, l'aumento delle esportazioni e infine il miglioramento dei livelli di vita e di lavoro degli operai del settore. La realizzazione di questi obiettivi era affidata ad una serie di istituzioni delle quali la più importante era l'Alta Autorità, il cui primo presidente tra il 1952 e il 1955 fu proprio Jean Monnet. Vero e proprio organo di governo, all'Alta Autorità vennero attribuiti i poteri di controllo e di gestione della produzione, la determinazione dei prezzi e la gestione dei finanziamenti. Una cessione di sovranità molto ampia, che nessuna istituzione europea ebbe più in seguito.

1.2.2 I Trattati di Roma del 1957 e la Comunità Economica Europea

In contemporanea alla CECA, comunità dalle funzioni per lo più economiche, il primo tentativo di una vera e propria integrazione politica venne effettuato nell'ambito del cosiddetto progetto CED (Comunità Europea di Difesa). Lanciato nell'ottobre 1950 dal governo francese, questo prevedeva la creazione, oltre che di un esercito comune europeo, anche di un organo politico comune che lo controllasse. La mancata ratifica nell'Agosto 1954 da parte dell'Assemblea nazionale francese del progetto CED rappresentò tuttavia la prima grande battuta d'arresto nel percorso verso l'integrazione europea. Tale vicenda contribuì a chiarire ciò che separava un organismo internazionale incaricato di governare il mercato del carbone e dell'acciaio e un vero e proprio governo d'Europa in ambiti quali la politica estera e la difesa.

Successivamente, fu soprattutto dopo la Conferenza di Messina (1-2 giugno 1955) che il processo di integrazione poté riprendere. Dando vita al cosiddetto "rilancio europeo", i leader europei scelsero il belga Paul-Henri Spaak come presidente di un comitato (il Comitato Spaak) incaricato di preparare un rapporto sulla creazione del mercato comune. Il "Rapporto Spaak" formò la base della Conferenza intergovernativa sul Mercato comune e l'Euratom, con il lancio di due progetti per la realizzazione di due nuove Comunità: la Comunità Europea dell'Energia Atomica, che prevedeva un accordo tra gli Stati membri per lo sfruttamento per scopi pacifici dell'energia atomica, e la Comunità Economica Europea, riguardante la creazione di un mercato comune, attraverso l'abbattimento delle dogane tra gli Stati membri. Il 25 marzo 1957 vennero così firmati a Roma i due trattati che davano vita alle due nuove Comunità. A farne parte, all'inizio, erano gli stessi sei Stati che avevano creato la CECA. In

stretta continuità col pensiero monnettiano, il trattato CEE fu veramente il “capolavoro del funzionalismo”: ponendo l’audace obiettivo finale della completa integrazione economica dei sei paesi membri, era costruito su un’impalcatura giuridico-istituzionale profondamente funzionalista. La CEE si proponeva, sinteticamente, tre obiettivi principali:

1. La creazione di un’unione doganale per abolire i dazi interni tra i sei paesi membri e creare una cintura di dazi doganali comuni rispetto al resto del mondo;
2. L’abolizione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi nell’ambito del mercato comune;
3. L’armonizzazione delle politiche economiche, sociali e fiscali degli stati membri per arrivare gradualmente a politiche economiche comuni.

In base ai Trattati, i paesi aderenti avevano volontariamente rinunciato ad una porzione della propria sovranità, limitatamente ad alcuni ambiti specifici, per trasferirla ad istituzioni comuni con una configurazione atipica rispetto al panorama delle organizzazioni internazionali, perché erano per alcuni aspetti sovranazionali e per altri intergovernative. Da un punto di vista istituzionale, infatti, il trattato CEE prevedeva un Consiglio dei ministri, dove sedevano i rappresentanti dei rispettivi governi, al quale competevano le decisioni politiche principali; la Commissione, pensata come una vera e propria autorità sovranazionale; un’Assemblea parlamentare con limitate funzioni di controllo e la Corte di Giustizia, con il compito principale di assicurare il rispetto dei trattati e amministrare il diritto comunitario. Tali istituzioni, quindi, non rappresentarono un progetto compiuto né in senso federale né in senso intergovernativo ma, sulla scia di una scelta funzionalista, predisponavano le linee e gli strumenti per gettare le premesse di una sempre maggiore unione fra i popoli d’Europa.

1.3 Gli anni ’60: tra difficoltà e successi

Gli anni ’60 – cioè i primi dieci anni di attuazione della CEE – furono particolarmente difficili e videro laceranti conflitti svolgersi al suo interno. Vi furono, però, anche notevoli risultati, benché spesso messi in ombra dalle crisi interne. Dopo la firma dei trattati, le istituzioni comunitarie e i paesi membri si adoperarono per mettere in pratica ciò che era stato deciso. Nel 1962 gli stati membri affidarono alla CEE la delega in un settore fondamentale della propria economia: l’agricoltura. Nasceva così la PAC (Politica Agricola Comune), con lo scopo di evitare che le popolazioni europee vivessero altri periodi di carestie alimentari, come quelle sofferte durante la guerra; per sostenere i ricavi dei contadini europei, che guadagnavano meno degli altri lavoratori; per far sì che i beni agricoli potessero circolare liberamente nella Comunità.

Questo aumento dei poteri e delle competenze della Comunità provocò però alcuni problemi a quegli stati – Francia del generale de Gaulle *in primis* – che volevano mantenere intatta la propria sovranità nazionale. Il generale de Gaulle fu, in effetti, uno dei protagonisti indiscussi della storia europea degli anni '60. Egli possedeva una visione ben precisa dell'Europa, della Comunità e del ruolo che la Francia avrebbe dovuto svolgere in tale contesto. Fu per questa ragione che de Gaulle propose “l'Europa delle patrie”, cioè una cooperazione tra stati in cui però i governi non erano obbligati a cedere nessuna parte della loro sovranità. La visione opposta di de Gaulle e della Commissione europea – in particolare del suo presidente, Walter Hallstein – finirono ben presto per scontrarsi. Nel luglio del 1965 il generale, per opporsi ad alcune proposte della Commissione sulla PAC, decise di sospendere la partecipazione dei rappresentanti del governo francese alle riunioni del Consiglio dei ministri delle Comunità. Scoppiò così la cosiddetta crisi della “sedia vuota”, che durò per ben sei mesi.

Un'altra questione che vide l'opposizione di de Gaulle fu l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, cui pose il veto una prima volta nel 1963 e una seconda nel 1967. Il generale de Gaulle temeva che l'ingresso del Regno Unito avrebbe ridotto lo spazio di leader che la Francia aveva in Europa. Inoltre il generale non vedeva di buon occhio la stretta alleanza fra il Regno Unito e gli Stati Uniti, e temeva che il governo britannico avrebbe poi difeso soprattutto gli interessi statunitensi all'interno della Comunità. Infine il generale riteneva che, a causa della loro storia, i britannici non fossero genuinamente europei, ma più interessati a difendere il loro passato imperiale, ancora esistente grazie alle strette relazioni economiche e politiche che continuavano a unirli a molte delle ex colonie attraverso il Commonwealth.

A dispetto della forte influenza della personalità di de Gaulle, gli anni '60 non furono caratterizzati solo da difficoltà, ma anche da importanti successi, grazie alla grande crescita dell'Europa negli anni del boom economico. Oltre al già menzionato avvio della prima politica comunitaria, la PAC, l'anno seguente veniva raggiunto un altro importante obiettivo. Con la firma del 20 luglio 1963 della Convenzione di Yaoundé, cui avrebbe fatto seguito la Convenzione di Lomé del 28 febbraio 1975, la Comunità stabiliva strette relazioni economiche e di aiuto allo sviluppo di quei paesi – soprattutto africani – che fino a qualche anno prima erano stati colonie europee. Successivamente, nel 1968, arrivò un altro successo importante: l'Unione doganale, realizzata 18 mesi prima rispetto alla scadenza che si erano prefissati i Sei. Inoltre, sempre dal 1968, la CEE adottava la Tariffa Esterna Comune (TEC). Le merci provenienti dai paesi terzi, cioè dai paesi che non facevano parte della Comunità, dovevano pagare la stessa tassa per poter entrare in qualsiasi stato della CEE. Grazie a questa tariffa unica, gli stati membri commerciavano con il resto del mondo come se fossero stati un unico paese, mentre grazie all'unione doganale non esistevano più dazi sui prodotti che circolavano

sul territorio dei Sei. Come vedremo, gli importanti successi conseguiti dalla Comunità portarono ad un grande rilancio del processo di integrazione: ne è una prova la richiesta presentata in quegli anni da altri paesi europei (Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca) di essere accolti nella Comunità.

1.4 Gli anni '70: una fase di transizione

Fino a pochi anni fa, tra gli studiosi della costruzione europea prevaleva la tendenza a liquidare gli anni '70 come un periodo di stasi della storia comunitaria, una fase di “eurosclerosi” della Comunità, i cui sintomi di crisi venivano individuati nell’arresto della crescita economica che aveva caratterizzato gli anni '50 e '60, nell’incapacità delle nazioni europee di difendersi dagli effetti del disordine monetario internazionale provocato dalla fine del sistema di Bretton Woods, nell’esplosione della crisi energetica conseguente la guerra dello Yom Kippur del 1973 e nella più generale tendenza delle nazioni europee a rispondere “in ordine sparso” alle sfide poste dai mutamenti del sistema internazionale alla Comunità, incapaci di ritrovare quella progettualità necessaria al rilancio della costruzione europea, che sarebbe avvenuto soltanto intorno alla metà degli anni '80. Negli ultimi anni invece, grazie all’apertura degli archivi per il decennio, il dibattito storiografico tra gli studiosi ha rivalutato gli schemi e i progetti elaborati nel corso degli anni '70, rileggendo questo decennio come una fase di transizione vissuta dall’Europa, il cosiddetto *regime change*, in risposta alla crescente incertezza del sistema internazionale, alle sfide poste alla Comunità dal disordine monetario internazionale, all’esplosione di gravi problematiche economico-sociali e alla maggiore complessità del funzionamento degli organismi comunitari in seguito al primo allargamento.

L’Europa dei Nove, appena nata, dovette affrontare sin da subito nuove sfide, soprattutto dal punto di vista economico e politico. Nel 1973 il boom economico si arrestò e ci fu una grave crisi causata dal grande aumento del prezzo del petrolio. Tale aumento era stato deciso dai paesi produttori di petrolio della zona del Medio Oriente dell’OPEC (*Organisation of Petroleum Exporting Countries* – Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) per punire gli stati occidentali per il sostegno prestato ad Israele. I paesi membri cercarono di dare una risposta unica e unita a questa situazione di crisi. Dal punto di vista economico fu in questi anni che vennero portati avanti i primi esperimenti di coordinamento economico che, dopo alcuni risultati contrastanti, come vedremo nella sezione dedicata all’integrazione economica, porteranno alla fine degli anni '70 alla nascita del Sistema monetario europeo (SME). Dal punto di vista politico, è sempre l’intesa tra Francia e Germania a portare avanti il processo di integrazione europea. Dopo l’uscita di scena di de Gaulle in Francia e di Adenauer in Germania, tale intesa venne mantenuta e arricchita da George Pompidou, nuovo presidente francese, e dal cancelliere tedesco Willy Brandt. Furono proprio questi personaggi a

decidere, nel 1974, che le riunioni dei capi di governo organizzate saltuariamente divenissero periodiche (almeno tre volte l'anno): nacque così il Consiglio europeo.

Anche negli anni '70 vennero conseguiti importanti risultati. In questo periodo crollarono tre lunghe dittature europee: quella dei colonnelli in Grecia, del generale Franco in Spagna, e quella portoghese. Soddisfatta la condizione fissata dall'Assemblea Parlamentare nel Rapporto Birkelbach del 1962 – che collegava l'adesione alla CEE all'esistenza di un regime democratico in grado di garantire un libero ordinamento politico –, poté quindi cominciare anche per questi paesi il percorso per diventare membri della Comunità. Nel 1979, si svolsero le prime elezioni dirette del Parlamento europeo, grazie a cui i cittadini europei dei singoli paesi poterono scegliere direttamente i propri deputati. Così la Comunità europea si avvicinava ai cittadini grazie ad un'istituzione che ne rappresentava direttamente la volontà.

1.5 Gli anni '80: il rilancio

Gli anni '80 – e in particolare la seconda metà di questa decade – si distinsero come uno dei periodi di maggiore attività della Comunità europea. Al rilancio diede un contributo decisivo Jacques Delors, divenuto presidente della Commissione il primo gennaio 1985. Delors riuscì ad assicurarsi il sostegno di due leader europei, il presidente francese François Mitterrand ed il cancelliere tedesco Helmut Kohl. L'Europa di quegli anni viveva il cambiamento dei rapporti tra Est e Ovest che prepararono la fine della guerra fredda segnata dalla caduta del muro di Berlino nel 1989. Il 6 gennaio 1985 la Commissione Delors presentò un Libro bianco dal titolo *Programma Novanta*, che preannunciava un programma di lavoro su dieci anni, prevedendo il completamento del Mercato Comune e la libera circolazione dei capitali e delle merci. Alla fine degli anni '60, infatti, erano state abolite le barriere tariffarie, ma le crisi economiche degli anni '70 avevano fermato la liberalizzazione e impedito la totale eliminazione delle barriere e dei dazi doganali. Nel Consiglio europeo di Milano del giugno 1985 venne approvato il Libro bianco di Delors; in questa sede venne inoltre presentata una proposta di riforma dei trattati originari, cioè quelli firmati nel 1957 a Roma. Tale riforma venne elaborata da uno speciale organo chiamato Conferenza Intergovernativa (CIG). Il nuovo trattato, denominato Atto Unico Europeo (AUE), venne firmato a Lussemburgo nel febbraio 1986 ed entrò in vigore il primo luglio 1987. In particolare, con l'Atto Unico gli stati membri della Comunità si impegnavano a completare, entro la fine del 1992, il mercato interno, ossia uno spazio senza frontiere interne, nel quale veniva assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. L'unicità dell'atto evitava che fosse sancita formalmente la separazione tra l'aspetto economico e quello politico del processo di integrazione europea, marcando allo stesso tempo la volontà di

procedere in modo coordinato e globale, anche se con diverse modalità, all'Unione europea. Oltre all'obiettivo del mercato unico, l'AUE apportava alcuni cambiamenti istituzionali importanti. In primo luogo furono accresciuti i poteri del Parlamento europeo attraverso le procedure di parere conforme e di cooperazione tra Parlamento e Consiglio; il Consiglio europeo diventava un'istituzione europea; il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri era esteso a nuovi settori. L'Atto unico allargava anche il campo di azione della Comunità, con l'inclusione o il rafforzamento di nuove e fondamentali politiche, quali la ricerca scientifica e tecnologica, l'ambiente e la coesione economica e sociale. Pur trovando un'iniziale opposizione, soprattutto da parte del governo britannico, l'Atto venne sottoscritto da tutti gli stati.

Ancora prima che si arrivasse all'Atto unico, una prima indicazione di quella che sarebbe stata l'Unione europea venne offerta da un progetto di trattato proposto a metà degli anni '80 da Altiero Spinelli. Il 14 febbraio 1984, infatti, il Parlamento europeo approvò il "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea" proposto da Spinelli, che stabiliva un aumento dei poteri del Parlamento europeo e faceva della Commissione europea l'esecutivo politico dell'Unione. Pur non essendo stato approvato dagli stati membri, molte delle riforme successive hanno avuto origine da questo progetto. Alla fine degli anni '80, i rappresentanti dei dodici paesi della Comunità decisero di muoversi più rapidamente verso una maggiore integrazione, sia politica che economica. Oltre a completare la realizzazione del mercato unico, rimuovendo gli ultimi ostacoli alla libera circolazione sul territorio comunitario, si decise di avvicinare la Comunità europea ai suoi cittadini. Quella che veniva proposta era, quindi, un'unione politica e non solo economica. Da questa volontà nacque il Trattato di Maastricht, dal nome della città olandese in cui i rappresentanti degli stati membri si riunirono il 7 febbraio del 1992 per firmare l'insieme di regole che avrebbero modificato e completato i trattati precedenti.

1.6 I trattati dell'UE: da Maastricht a Lisbona, passando per Amsterdam e Nizza

1.6.1 Il trattato di Maastricht

La creazione dell'Unione europea, la nuova denominazione con cui si identificava l'Europa comunitaria, attraverso il trattato di Maastricht ha segnato una nuova tappa nel processo di unificazione politica dell'Europa. Il trattato, siglato nel 1992, ma entrato in vigore solo il primo novembre 1993, una volta superati gli ostacoli sorti all'atto della ratifica (la popolazione danese ha acconsentito alla ratifica solo in un secondo referendum e in Germania è stato introdotto un ricorso

costituzionale avverso all'approvazione parlamentare del trattato), definisce se stesso all'articolo uno come una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa. L'Unione economica e monetaria (UEM) rappresenta la grande novità del trattato, da raggiungersi, come vedremo, in tre tappe e secondo alcuni criteri ben definiti (i cosiddetti criteri di convergenza). Il trattato di Maastricht creava inoltre una struttura a forma di tempio greco basata su tre pilastri: il pilastro CE (Comunità Europea), che riuniva i trattati sulla cooperazione economica; il pilastro PESC (Politica Estera e Sicurezza Comune), riguardante le decisioni prese dall'Unione in ambito di politica estera e di sicurezza e con cui si vuole affermare l'identità europea sulla scena internazionale; il pilastro CGAI (Cooperazione Giudiziaria e negli Affari Interni), che introduce la cooperazione tra i governi degli stati membri nel settore della sicurezza interna, ad esempio nei controlli alle frontiere, o nella lotta alla criminalità internazionale.

Tra le grandi innovazioni del trattato, oltre al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo tramite l'introduzione della procedura di co-decisione, figura anche l'istituzione di una cittadinanza europea, che si aggiunge a quella nazionale: chiunque abbia la cittadinanza di uno stato membro è anche cittadino dell'Unione.

La Cittadinanza europea

- Il diritto di circolare e risiedere liberamente nella Comunità;
- Il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza;
- Il diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro diverso da quello d'origine nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza non è rappresentato;
- Il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di sporgere denuncia al mediatore europeo

1.6.2 Il trattato di Amsterdam

L'Unione europea ha avuto bisogno di modificare le sue regole di funzionamento per rispondere ai cambiamenti verificatisi in ambito comunitario e internazionale. Il primo maggio del 1999 entrava in vigore un nuovo trattato: il trattato di Amsterdam, con il quale si cercava di rispondere ad alcune emergenze rimaste aperte con il trattato di Maastricht. L'Unione europea doveva infatti essere più "vicina" ai suoi cittadini, le istituzioni operare in modo efficiente e democratico e l'Unione cercare di agire sulla scena internazionale come un unico attore. Stabiliva, ad esempio, che i diritti fondamentali dei cittadini, tra cui il diritto ad un'occupazione, fossero al centro dell'Unione. Inoltre vennero ampliati i poteri del Parlamento europeo, l'organo che rappresenta direttamente la volontà dei cittadini. Infine, il nuovo trattato introduceva delle regole per garantire la sicurezza degli europei,

e prevedeva lo sviluppo di una politica estera e di difesa comune allo scopo di mantenere la pace in Europa.

1.6.3 Il trattato di Nizza

Il trattato di Nizza è stato firmato il 12 dicembre del 2000 dai capi di stato e di governo dell'Unione europea, al termine della Conferenza intergovernativa iniziata il 14 febbraio dello stesso anno. Entrato in vigore il primo febbraio 2003, questo trattato ha ulteriormente modificato, come già aveva fatto il trattato di Amsterdam, i trattati UE e CEE adattando le istituzioni europee all'ingresso di nuovi stati membri. Per far fronte all'allargamento, il trattato ha fissato a 732 il numero massimo dei deputati del Parlamento e ha previsto una nuova distribuzione di seggi tra gli stati membri in previsione dell'ingresso dei paesi candidati. Inoltre, per evitare che le decisioni importanti venissero bloccate dall'opposizione, o veto, di uno stato membro, Nizza introdusse la formula della maggioranza qualificata, invece dell'unanimità, in molti altri settori importanti.

Al trattato venne allegata una "Dichiarazione sul futuro dell'Unione" in cui venivano proposti alcuni obiettivi per lo sviluppo ulteriore dell'Unione europea. Sempre in occasione del Consiglio europeo di Nizza, i rappresentanti degli stati membri hanno sottoscritto una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con la quale anche la tutela dei diritti veniva aggiunta agli obiettivi della creazione comunitaria.

1.6.4 Il progetto di Costituzione europea

Nella "Dichiarazione sul futuro dell'Europa", allegata al trattato di Nizza, le istituzioni europee e i paesi membri erano stati invitati a dar vita ad un dibattito sul futuro dell'Unione europea. In particolare, venivano individuati alcuni tra i principali problemi da affrontare nel corso del processo di riforma: la delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri, lo status della Carta dei Diritti Fondamentali, la semplificazione dei trattati e il ruolo dei parlamenti nazionali. Per questo motivo, in occasione del Consiglio europeo di Laeken (Finlandia) del dicembre 2001, fu presa la decisione di convocare una Convenzione sul futuro dell'Europa. Veniva così creato un gruppo di lavoro che riunì rappresentanti sia delle istituzioni dell'Unione, sia dei governi e dei parlamenti nazionali. La Convenzione ha cominciato le sue attività il 28 febbraio 2002 e ha proseguito i suoi lavori fino al luglio 2003, elaborando, alla fine, un «Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». Il Trattato è stato firmato da tutti i paesi membri a Roma, in Campidoglio, il 29 ottobre 2003. Il progetto di Costituzione presentato dalla Convenzione proponeva una semplificazione dei trattati e una maggiore trasparenza del sistema decisionale. In particolare, esso sanciva il superamento dell'Unione europea e della Comunità europea, fino a quel momento coesistenti, con l'istituzione di un'Unione europea, fondata sul trattato costituzionale. Il testo stabiliva

i poteri e le competenze dell'Unione e degli stati membri e sanciva che l'integrazione europea traeva legittimità dalla volontà dei cittadini e degli stati d'Europa di costruire un futuro comune, laddove lo stato restava l'elemento fondamentale. Con il passaggio a 25 stati membri occorreva adeguare il sistema decisionale o ci sarebbe stato il rischio di paralisi. Bisognava quindi stabilire compiti e ruoli per garantire decisioni democratiche in un'Europa di oltre mezzo miliardo di cittadini.

Dopo la firma della Costituzione europea a Roma, ha avuto inizio il processo di ratifica da parte dei paesi membri, secondo le rispettive procedure costituzionali. Esistono infatti due modi attraverso cui gli stati approvano (ratificano) la propria adesione ad un trattato internazionale come la Costituzione europea: la via "parlamentare", in cui il testo è approvato in seguito al voto positivo da parte del parlamento; la via "referendaria", in cui l'adesione è approvata dai cittadini per mezzo di un referendum. Oppure, in alcuni casi, possono essere utilizzate entrambe. Soltanto dopo la ratifica da parte di tutti gli stati membri la Costituzione avrebbe potuto entrare in vigore. Tuttavia, ci sono stati due paesi che hanno rifiutato la ratifica del trattato con referendum popolare: la Francia (29 maggio 2005) e l'Olanda (1 giugno 2005). Quindi, nonostante il trattato sia stato ratificato da ben 18 paesi membri⁴, non è mai entrato in vigore.

1.6.5 Il trattato di Lisbona

Dopo un periodo di riflessione e di impasse di quasi due anni, si è riusciti nella prima metà del 2007 ad approvare un nuovo pacchetto di riforme. Allontanandosi ufficialmente dal concetto di costituzione europea, tale pacchetto ha abbandonato l'idea di abrogare i trattati preesistenti e di sostituirli con un testo unitario. È stato approvato un trattato modificativo che, in linea con i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, apporta profonde modifiche ai preesistenti trattati dell'Unione per accrescere la sua capacità di azione all'interno e all'esterno, per rafforzare la legittimazione democratica e, in generale, per migliorare l'efficacia dell'azione dell'UE. Il trattato di riforma ha preso il nome dalla città in cui è stato firmato: Lisbona. Con tale trattato le Comunità europee, fino a quel momento ancora esistenti in quanto primo pilastro dell'Unione europea, vengono definitivamente superate con la fusione dei tre pilastri del Trattato di Maastricht in un'unica entità, che è l'Unione europea. Il termine "Comunità" viene quindi sostituito uniformemente con il termine "Unione". L'Unione subentra alla Comunità europea e ne diviene erede. Con il trattato di Lisbona viene quindi abbandonato il modello dei tre pilastri dell'Unione istituito con Maastricht. Il primo pilastro, inerente fondamentalmente al mercato interno e alle politiche dell'Unione, viene unificato

⁴ Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria, oltre a Bulgaria e Romania, che avevano nel trattato di adesione la ratifica della Costituzione.

con il secondo pilastro, relativo alla politica estera e di sicurezza comune, e con il terzo, composto dalla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. I due trattati che caratterizzano l'UE, il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) hanno il medesimo valore giuridico. Tuttavia, né l'uno né l'altro hanno natura costituzionale. La terminologia utilizzata in entrambi i trattati è espressione di questa modifica rispetto al precedente progetto di costituzione. Il termine "costituzione" non viene mai utilizzato, l'espressione "ministro degli affari esteri dell'Unione" viene sostituita dall'espressione "alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza" e vengono eliminati i termini "legge" e "legge quadro". Analogamente, i trattati modificati non contengono alcun articolo che citi i simboli dell'UE, come la bandiera, l'inno o il motto, ai quali si era fortemente opposta la Gran Bretagna.

Sul piano dei contenuti, una delle maggiori novità del trattato di Lisbona è la creazione di due nuove figure: il sopramenzionato Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vice presidente della Commissione europea, chiamato a guidare la politica estera e di sicurezza comune, dando all'azione estera dell'Unione una maggiore coerenza e visibilità, e il presidente del Consiglio europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo. Il trattato, inoltre, rende "ordinaria" la procedura di co-decisione, aumentando il potere del Parlamento europeo, e introduce la cosiddetta "iniziativa popolare", ovvero la possibilità per i cittadini di raccogliere un milione di firme per invitare la Commissione a presentare nuove proposte legislative. Infine, per la prima volta con l'art. 50 del Trattato di Lisbona è stato introdotto un meccanismo di recessione volontario e unilaterale di un Paese membro dall'Unione europea. Una novità, non soltanto perché fino a quel momento non era stata codificata una vera e propria procedura di fuoriuscita dall'UE, ma soprattutto perché proprio questa possibilità sarebbe stata esplorata per la prima volta dalla Gran Bretagna, non senza un forte braccio di ferro tra il governo di Sua Maestà e Bruxelles. Infatti, l'adesione e permanenza inglese nelle istituzioni comunitarie avevano comportato un forte negoziato politico, producendo spesso importanti concessioni a favore di Londra.

1.7 Il processo di allargamento dell'UE: da 6 a 28 Stati membri

Di pari passo con l'estensione delle sue competenze, la Comunità si è allargata anche geograficamente, attraendo, dato il successo del mercato comune, sempre nuovi paesi. L'allargamento della Comunità, e poi dell'Unione, è avvenuto sostanzialmente per aree omogenee, che ne hanno ridefinito la forma e gli equilibri interni, anche sul piano geopolitico.

1.7.1 L'allargamento a Nord: Regno Unito, Danimarca e Irlanda

Nel 1961 la Gran Bretagna inoltrò domanda di adesione alla CEE. I motivi alla base di questa decisione furono essenzialmente due: in primo luogo recuperare un'egemonia economica da spendere nei confronti dei paesi ex coloniali del Commonwealth, che cominciavano ad essere attratti dalla crescente sfera di influenza degli Stati Uniti; in secondo luogo, dare un mercato di sbocco alle proprie imprese interne, che ormai si erano pienamente riprese dalla grave crisi della guerra. All'inizio degli anni '60, infatti, mercati di dimensioni notevoli come quello italiano, francese e tedesco erano estremamente appetibili per le imprese britanniche, essendo composti da consumatori con un crescente tenore di vita dovuto all'impetuosa industrializzazione del dopoguerra e quindi con crescente capacità di spesa. La richiesta inglese incontrò due tipi di difficoltà: uno politico e uno economico. Il primo riguardava essenzialmente le già menzionate resistenze della Francia e del suo presidente Charles de Gaulle, che temevano di perdere il ruolo di guida all'interno della Comunità europea; il secondo si caratterizzava per delle profonde divergenze riguardo alla politica dei prezzi agricoli comunitari. Tuttavia, dopo un decennio le divergenze furono superate, soprattutto da quando in Francia, nel 1969, venne eletto un nuovo presidente, Georges Pompidou. Nel giugno del 1970 si riaprirono i negoziati per l'adesione, e il primo gennaio del 1973 nasceva l'Europa dei Nove: la Gran Bretagna fece il suo ingresso nella CEE insieme a Irlanda e Danimarca, che da sempre vantavano una stringente integrazione commerciale con lo stesso Regno Unito.

1.7.2 L'allargamento a Sud: Grecia, Spagna e Portogallo

Quest'allargamento fu dominato più da motivazioni prettamente politiche che non da considerazioni economiche legate a mercati di sbocco e ampliamento del commercio. Infatti, Spagna, Grecia e Portogallo furono ammesse nella Comunità europea dopo la loro uscita da drammatiche esperienze autoritarie e dittatoriali, con il principale scopo di favorirne il reinserimento nel circuito democratico. L'ulteriore ampliamento è quindi legato al processo di democratizzazione dei tre paesi. La Grecia aveva già intavolato i negoziati prima del colpo di stato "dei colonnelli" avvenuto nel 1967, stipulando un accordo di associazione alla Comunità; caduta la dittatura militare nell'estate del 1974, l'anno seguente il nuovo governo greco formalizzò la domanda di adesione. Lo stesso fecero il Portogallo e la Spagna, usciti da dittature di lungo periodo, il primo, con la rivoluzione dei garofani dell'aprile 1974 e il secondo con la morte di Franco nel 1975. Entrambi presentarono domanda di adesione nel 1977.

Le tre adesioni del sud sono molto importanti perché introdussero l'elemento non solo economico dell'adesione alla Comunità. Paesi appena usciti da regimi autoritari individuavano in tale adesione lo strumento di stabilizzazione della democrazia interna appena raggiunta. Oltre a ciò, naturalmente, la Comunità rappresentava un volano di crescita economica essenziale in sistemi rimasti a livelli di

notevole arretratezza. Se ciò ben spiegava le motivazioni che spingevano i tre stati a chiedere l'adesione, spiegava anche la comprensibile incertezza degli stati membri della Comunità ad accettarla, ritenendo troppo lontano il livello di sviluppo di Grecia, Portogallo e Spagna dai risultati ottenuti dal processo di integrazione economica. Tre paesi dell'Europa meridionale, poveri economicamente e arretrati in quanto a infrastrutture, con manodopera eccedente, potevano rischiare di spostare l'asse geografico della Comunità e dei suoi investimenti, di abbassare il livello di sviluppo complessivo, di far aumentare la spesa comunitaria per sostenere gli investimenti, di turbare gli equilibri concorrenziali, e di creare flussi migratori incontrollabili. D'altra parte la loro adesione era rilevante da un punto di vista strategico, ma anche economico, perché il loro sviluppo avrebbe dato vita ad un mercato ampio, in crescita e quindi aumentato molto la domanda interna. Perciò le trattative furono molto lunghe: la Grecia divenne il decimo membro della Comunità il primo gennaio del 1981. Si decise di dare la precedenza all'adesione della Grecia rispetto a Spagna e Portogallo per alcuni importanti motivi. Innanzitutto, era stata la Germania, uno degli stati membri più importanti, a chiedere che venisse data la precedenza alla Grecia rispetto agli altri due paesi: questo sia per gli intensi scambi commerciali che la Germania aveva con la Grecia, sia per una ragione di ordine geografico, dovuta alla maggiore distanza del paese dal resto dell'Europa comunitaria. Inoltre esisteva, grazie all'accordo di associazione del 1962, un impegno da parte della Comunità ad accettare la Grecia come membro. Il primo gennaio 1986 si arrivava, quindi, all'Europa a Dodici con Spagna e Portogallo. Aprendo le porte a questi paesi, i Nove avevano accettato una grande sfida: dimostrare che la Comunità poteva garantire anche ai nuovi membri alti livelli di benessere e di sviluppo e rafforzare le istituzioni democratiche.

1.7.3 La riunificazione tedesca

È possibile considerare la riunificazione tedesca come un ulteriore allargamento della CEE, anche se parzialmente "interno" al territorio comunitario. Abbiamo già visto come la "questione tedesca" sia stata al centro di tutta la storia del processo di integrazione europea. Dopo la seconda guerra mondiale, la Germania, colpevole di essere stata l'artefice del conflitto, venne divisa in due. La parte occidentale del paese ricadde sotto l'influenza degli Stati Uniti, mentre quella orientale divenne parte integrante del blocco di paesi sotto il controllo dell'URSS. Nascevano così, nel 1949, due "Germanie": la Repubblica Federale Tedesca (RFT) ad ovest e la Repubblica Democratica Tedesca (RDT) ad Est. Anche la vecchia capitale della Germania, Berlino, subì la stessa sorte. La parte occidentale (Berlino ovest) finì sotto il controllo delle potenze occidentali (Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti), mentre la parte orientale (Berlino est) sotto il controllo sovietico.

La divisione della città in due parti venne ulteriormente rafforzata nel 1961. Nella notte tra il 13 e il 14 agosto i sovietici infatti cominciarono la costruzione di un muro per impedire qualsiasi spostamento dalla parte orientale a quella occidentale della città. Questa decisione era stata presa in seguito all'ondata di fughe da parte dei cittadini di Berlino Est, spinti dalle migliori condizioni di vita di cui godevano i cittadini della parte occidentale. Il muro rimase in piedi per circa trent'anni. Il 9 novembre 1989, in seguito alla difficile situazione politica ed economica che caratterizzava da alcuni anni il regime della Repubblica Democratica Tedesca e quello degli altri paesi del cosiddetto "blocco orientale", il governo della Germania orientale decise di aprire le vie di comunicazione tra le due parti della città. Gli abitanti delle "due" Berlino si riversarono nelle strade e presero d'assalto il muro con picconi e martelli e il 3 ottobre 1990 la parte orientale della Germania si univa a quella occidentale; dopo più di quarant'anni la Germania ritornava ad essere una sola nazione, la più estesa e popolosa della Comunità.

1.7.4 L'allargamento EFTA: Austria, Finlandia e Svezia

Nel gennaio del 1995 cambiarono ancora una volta i confini geografici dell'Unione: Svezia, Finlandia e Austria diventavano membri dell'UE. Si tratta dell'allargamento più veloce della storia dell'Unione: i negoziati durarono soltanto tredici mesi. I paesi in questione erano caratterizzati infatti da un elevato tasso di sviluppo economico e da una legislazione che aveva già recepito gran parte delle normative e dei regolamenti necessari per entrare nell'UE (*acquis communautaire* – diritto acquisito comunitario). Spesso ci si riferisce a questo allargamento con l'acronimo EFTA (European Free Trade Agreement) perché questo era il nome dell'area di libero scambio a cui i tre paesi appartenevano prima dell'ingresso nell'Unione. Con gli stati membri dell'EFTA la Comunità aveva già in corso complicate trattative per la conclusione di uno Spazio economico europeo (SEE), accordo volto a istituire un'area di libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone governata da istituzioni comuni. Contemporaneamente però gran parte di quei paesi presentò domanda di adesione alla Comunità, mossa anche dal fatto che lo scioglimento del blocco sovietico faceva venir meno l'opzione della neutralità a cui si erano attenute l'Austria e la Finlandia, fino a quel momento "stati cuscinetto", cioè al confine tra il blocco occidentale e quello orientale. L'ingresso nell'Unione di tre stati di solida tradizione democratica e di economia molto avanzata non poneva alcun tipo di problema di ordine istituzionale o economico, se non per ciò che riguardava l'esigenza di adeguare il funzionamento delle istituzioni europee.

1.7.5 Il grande allargamento a Est: i paesi ex comunisti più Malta e Cipro

Se l'allargamento a Nord fu dettato soprattutto da motivazioni di ordine economico-commerciale legate all'integrazione dei mercati e l'allargamento a Sud ebbe, invece, anche rilevanti caratteristiche

politiche, si può probabilmente affermare che l'allargamento a Est sia stato una combinazione di queste due motivazioni. Sul fronte politico, l'obiettivo esplicito era la storica ambizione di riunificare il continente europeo nella sua pressoché totale interezza geografica, comprendendo i paesi dell'Est appena usciti da quasi mezzo secolo di dittatura comunista. Lo scopo era proprio quello di guidare e accompagnare quella che dopo il crollo del muro di Berlino si stava rivelando una difficile transizione verso la democrazia e l'economia di mercato. Sul fronte economico, i mercati dell'Est costituivano un obiettivo appetibile per le imprese occidentali, che trovavano crescenti difficoltà a orientarsi nel nuovo contesto globalizzato, la ristrutturazione prevedeva quasi sempre il contenimento del costo del lavoro e il favorire i processi di delocalizzazione. I paesi ex comunisti infatti rappresentavano da un lato un interessante mercato di sbocco alle porte di casa, dall'altro un prezioso serbatoio di manodopera, anche qualificata, a basso costo. Anche per i nuovi paesi aderenti l'ingresso nell'Unione presentava specifici vantaggi di ordine economico: l'accesso a un mercato enorme per le proprie produzioni e la possibilità di ricevere un massiccio flusso di investimenti diretti dall'estero, utile per lo sviluppo della capacità produttiva e per il trasferimento di tecnologie e *know-how*. In generale, si trattava della possibilità di trarre vantaggio da tutti i benefici del mercato unico, che erano stati così importanti nel guidare il sentiero di sviluppo dei paesi fondatori dell'Unione qualche decennio prima. Nel giugno 1993, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen, gli stati membri dell'Unione europea si accordarono sui tre principi che i nuovi paesi aderenti avrebbero dovuto rispettare per entrare nell'Unione. Si trattava sia di criteri economici che politici, cioè: un regime democratico stabile, che rispettasse i diritti fondamentali; un'economia funzionante; l'adozione delle regole, delle norme e delle politiche dell'UE (il già citato *Acquis* comunitario). Il processo di adeguamento alle strutture di un'economia di mercato, sintetizzata dal rispetto di questi principi che furono chiamati i criteri di Copenaghen, si rivelò più difficile del previsto per economie e società che erano da poco uscite da decenni di pianificazione collettiva. L'allargamento a Est ha infatti richiesto più tempo del previsto: i negoziati, intrapresi pochi anni dopo la caduta del muro di Berlino, si sono protratti a lungo e il momento dell'ingresso è stato più volte rinviato. Alla fine, esso ha avuto luogo in due fasi distinte, a seconda del diverso posizionamento dei candidati sulla strada dell'adeguamento ai criteri di Copenaghen. Il primo maggio 2004 è avvenuto il più consistente allargamento della storia dell'Unione europea: in "un colpo solo", sono entrati Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Lituania, Estonia, Lettonia, Malta e Cipro. Due anni e mezzo dopo, il primo gennaio 2007, anche Romania e Bulgaria hanno fatto il loro ingresso nell'Unione. Questi due stati avevano presentato la loro domanda di adesione insieme agli altri paesi entrati nel 2004, ma il loro cammino di avvicinamento all'Europa è stato più lungo e complicato a causa della difficile situazione

socio-economica interna. Per questo motivo, già alla fine del 2001, venne deciso di posticipare la loro data di ingresso al 2007.

1.7.6 L'allargamento alla Croazia: un primo passo verso i Balcani

Dal primo luglio 2013 la Croazia è il 28° paese membro dell'Unione europea. Il percorso di adesione della Croazia è iniziato il 21 febbraio 2003, quando il paese presentò domanda di adesione. I negoziati sono stati lunghi e complessi, anche a causa delle ripercussioni derivanti dalle guerre balcaniche degli anni '90, rispetto alle quali è stata richiesta alla Croazia la massima collaborazione con il Tribunale internazionale sui crimini nella ex Jugoslavia. Il 22 gennaio 2012 i cittadini croati hanno confermato l'ingresso nell'Ue con un referendum, in cui i favorevoli sono stati il 67,7%.

Questo nuovo allargamento dell'Unione ha una grande importanza per il futuro del processo di integrazione, perché conferma la volontà da parte dei paesi membri di voler continuare a includere altri stati in questo processo. Inoltre è stato ancor più rafforzato l'allargamento come strumento per garantire la democrazia, la prosperità e la stabilità in tutti i paesi candidati all'adesione alla UE. Questi stati sono attualmente: Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Albania e Turchia. Esiste poi un altro gruppo di stati che potrebbero divenire nel prossimo futuro candidati: Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Pertanto, l'UE guarda ora in modo deciso verso gli stati dei Balcani occidentali. Anche per questi paesi, che sono stati teatro di diversi conflitti nel corso degli anni '90, l'adesione rappresenta un'occasione importante per migliorare la loro situazione interna. A seguito dell'invasione russa in Ucraina del 24 febbraio 2022, il governo di Kiev ha inoltrato richiesta di adesione all'UE quattro giorni dopo l'inizio dell'aggressione, il 28 febbraio. Il 17 giugno la Commissione europea ha presentato le sue raccomandazioni sulla richiesta di adesione dell'Ucraina e su quelle successive di Georgia e Repubblica di Moldavia. Il Consiglio europeo del 23 giugno 2022 ha concesso all'unanimità lo status di paese candidato anche all'Ucraina, mentre ha riconosciuto le aspirazioni e la prospettiva europee alla Georgia e alla Repubblica di Moldavia. La scelta di accelerare i tempi è da ricondurre alla decisa volontà dell'UE di condannare la Federazione Russa e intensificare la pressione per una risoluzione pacifica della guerra.

1.7.7 La Brexit

Il 23 giugno del 2016 i cittadini britannici hanno votato in un referendum a favore dell'uscita del regno Unito dall'UE.

Sino al Trattato di Lisbona non era prevista una modalità di uscita dall'Unione e la Gran Bretagna con l'esito del referendum del 2016 per la prima volta ha attivato la clausola di uscita dall'Unione prevista dal Trattato di Lisbona (art. 50 TUE). La storia delle relazioni fra Regno Unito è stata travagliata sin dall'inizio del processo di integrazione.

Entrata nella Comunità europea nel 1973, in occasione del primo allargamento, la Gran Bretagna ha da sempre avuto un atteggiamento critico verso l'Unione europea, e i rapporti reciproci sono stati contraddistinti da frequenti tensioni, conflitti e incomprensioni. L'opinione pubblica britannica e i vari gabinetti che si sono succeduti col tempo hanno dimostrato di essere spesso in disaccordo con gli obiettivi e i modi dell'integrazione europea.

I veti di De Gaulle e l'adesione del 1973

Inizialmente dimostratasi poco interessata al progetto comunitario, promotrice anzi di una associazione concorrente quale l'Associazione europea di Libero Scambio (EFTA), la Gran Bretagna comprese ben presto di aver sbagliato i propri calcoli e già nel 1961 il Gabinetto conservatore guidato da Eden inviò la richiesta di adesione alla Comunità. Tale richiesta venne fermamente respinta dal Presidente francese De Gaulle, il quale pose il proprio veto su quella che vedeva come una mossa pilotata dagli USA per spezzare la leadership francese all'interno della Comunità. Una nuova richiesta di adesione fu di nuovo bloccata dal Presidente francese nel 1967, stavolta per motivazioni di ordine più strettamente economico (ma senza che venisse meno il sospetto che i britannici fossero il cavallo di Troia degli americani).

Fu solamente con la successione di Pompidou al Generale, nel 1969, che la Gran Bretagna poté finalmente vedere accettata la propria candidatura, grazie agli sforzi del Primo Ministro conservatore Heath, che in maniera inflessibile promosse la partecipazione ad un progetto europeista non solo su basi economiche ma anche politiche e culturali. Il primo gennaio del 1973 la Gran Bretagna, assieme alla Danimarca e all'Irlanda, diventava ufficialmente un paese comunitario.

Il referendum del 1975 e la Thatcher

Il 1974 vide l'ascesa al governo dei laburisti i quali, guidati da Harold Wilson, avevano qualificato come uno dei punti forti del proprio programma elettorale la rinegoziazione delle modalità di partecipazione alla Comunità e l'indizione di un referendum popolare al riguardo. Dopo essere riuscito a strappare delle concessioni in sede comunitaria, il Gabinetto Wilson sottopose la *membership* all'approvazione popolare: il 5 giugno 1975 il popolo britannico si espresse, con una maggioranza del 67,20%, a favore dei nuovi accordi raggiunti dal governo e a favore della permanenza nella Comunità.

Ma i problemi e le tensioni tra Comunità e Gran Bretagna non erano destinati a concludersi col referendum. Alle elezioni generali del 1979 i conservatori riuscirono a conquistare una schiacciante maggioranza grazie alla leadership inflessibile ed energica di Margaret Thatcher. La lady di ferro, che rimase al timone della nazione per ben undici anni, vincendo tre elezioni generali consecutive, si

dimostrò una tenace avversaria di qualsiasi ulteriore approfondimento dell'unione politica tra i paesi della Comunità, cercando in ogni modo di ottenere una riduzione dei contributi inglesi al budget comunitario, anche a costo di paralizzare i lavori comunitari. La posizione fortemente euro-scettica della Thatcher, che si andò ad acuire negli ultimi anni di governo, fu uno dei motivi principali che portarono alle sue dimissioni nel novembre del 1990.

Maastricht, gli opt-outs, la Brexit

Fu John Major, succeduto alla guida del paese e del partito conservatore alla Thatcher, a sedere al tavolo dei negoziati al Consiglio Europeo di Maastricht nel dicembre 1991. Nel trattato che venne siglato in tale occasione il Regno Unito riuscì ad ottenere due esenzioni permanenti dallo stesso, i cosiddetti "opt-outs": uno per la politica sociale, l'altro sulla moneta unica. Nel corso degli anni, anche sotto i gabinetti laburisti del giovane leader Tony Blair, la Gran Bretagna ha ottenuto ulteriori opt-outs, come ad esempio sugli accordi di Schengen, nell'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia, riguardo la Carta dei Diritti Fondamentali (i primi due in occasione del Trattato di Amsterdam, il terzo nell'ambito del Trattato di Lisbona). Anche sotto i laburisti la Gran Bretagna è rimasta ai margini durante i momenti cruciali e le tappe fondamentali che hanno contraddistinto gli ultimi 20 anni dell'Unione Europea. Un tratto distintivo del rapporto tra Comunità Europea e Regno Unito è stata però la precoce politicizzazione delle tematiche europee all'interno dell'arena politica britannica, la quale si è accompagnata ad una parallela strumentalizzazione delle stesse per faide interne ai maggiori schieramenti politici. Si presenta in linea con tale carattere anche la natura del referendum sulla permanenza nell'UE del 23 giugno 2016, annunciato da Cameron durante la campagna elettorale del 2015 per spiazzare i propri avversari all'interno del Partito conservatore; tale referendum si è però rivelato un azzardo disastroso, dato che il Primo Ministro conservatore dava per scontato un successo del *remain* che invece non c'è stato. Cameron aveva rinegoziato l'appartenenza del Regno Unito all'UE, trovando un accordo il 19 febbraio 2016 con i colleghi europei, in particolare su quattro punti: *Governance* economica, competitività, sovranità e accesso al welfare. Tuttavia il voto gli si è ritorto contro, mettendo fine anche alla sua carriera politica, soprattutto grazie alla spinta dello UKIP di Nigel Farage ed al sostegno alla Brexit di esponenti di spicco del Partito Conservatore, quali il sindaco di Londra, Boris Johnson. A favore del *remain* erano schierati, oltre a Cameron, il Partito Laburista (con poche eccezioni), i Liberal Democratici, oltre al Partito nazionale Scozzese. Il referendum ha visto la vittoria della Brexit con il 51,9% dei voti, contro il 48,1%, ma con forti differenze regionali: in Scozia ed in Irlanda del Nord il *remain* ha vinto largamente, rispettivamente con il 62% dei voti contro il 38% e con il 55,7% contro il 44,3%. Anche a Londra ha vinto il *remain* con il 59,9%. I risultati hanno creato una grande fibrillazione nel Regno Unito, con la Scozia che ha

minacciato l'indipendenza da Londra per poter rimanere nella Ue ed il rischio che il ritorno di un confine vero e proprio fra Irlanda ed Irlanda del Nord, dovuto alla Brexit, possa far saltare gli accordi di pace faticosamente raggiunti nel 1998 fra i diversi partiti dell'Irlanda del Nord e fra Regno Unito e Irlanda.

L'uscita della Gran Bretagna non si è rivelata semplice a causa della difficoltà di trovare un accordo dopo tanti anni di politiche condivise e dopo due anni di negoziati tuttora risulta estremamente complessa. Teresa May, premier inglese dopo Cameron, ha rassegnato le dimissioni dopo varie sconfitte parlamentari dell'accordo che aveva negoziato con l'UE ed al momento l'uscita della Gran Bretagna è prevista per il 31 ottobre in seguito al rinvio accordato dall'UE e i cittadini del regno Unito hanno anche dovuto votare per le elezioni del parlamento europeo del maggio 2019.

Cronologia degli allargamenti

| | |
|------------------------|--|
| 1951 | Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Olanda firmano il trattato della CECA |
| 1957 | Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Olanda firmano i Trattati di Roma (vengono istituite la CEE e l'EURATOM) |
| 1961 | La Gran Bretagna chiede di aderire alla CEE |
| 1967 | Domanda di adesione di Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia |
| 1973 | Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca entrano nella CEE |
| 1975 | La Grecia chiede di aderire alla CEE |
| 1977 | Spagna e Portogallo chiedono di aderire alla CEE |
| 1981 | La Grecia diventa il 10° paese della CEE |
| 1986 | Portogallo e Spagna entrano nella CEE |
| 1987 | Turchia chiede di aderire |
| 1989 | Austria chiede di aderire |
| 1990 | Cipro e Malta chiedono di aderire Riunificazione tedesca, annessione della Repubblica Democratica Tedesca nella Germania Ovest federale unificata costituisce un allargamento senza che aumenti il numero degli stati membri. |
| 1991 | La Svezia chiede di aderire |
| 1992 - marzo | La Finlandia presenta domanda di adesione |
| 1992 - maggio | La Svizzera presenta domanda di adesione (esito negativo al Referendum di novembre) |
| 1992 – novembre | La Norvegia presenta domanda di adesione (non entrerà a causa dell'esito negativo del Referendum nel novembre 1994) |
| 1994 - marzo | Ungheria e Polonia chiedono di aderire alla CEE |
| 1995 | Austria, Finlandia e Svezia entrano nell'Europa dei 15 Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Romania e Bulgaria presentano domanda di adesione all'Ue |
| 1996 | Slovenia e Repubblica Ceca presentano domanda di adesione all'Ue |
| 2003 | La Croazia richiede l'adesione all'Ue |
| 2004 | Il grande allargamento: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria entrano nell'Ue La ex Repubblica Jugoslava di Macedonia presenta domanda di adesione all'Ue |
| 2007 | Romania e Bulgaria entrano nell'Europa dei 27 |
| 2008 | Il Montenegro presenta domanda di adesione all'Ue |
| 2009 | Islanda, Serbia e Albania presentano domanda di adesione all'Ue |
| 2013 | La Croazia entra nell'Ue |
| 2015 | L'Islanda ritira la sua domanda di adesione all'Ue |
| 2016 | I cittadini del Regno Unito votano a favore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Ue. |

2 COME FUNZIONA L'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea è caratterizzata da un sistema istituzionale originale che la distingue sia dalla forma statale degli stati membri, sia dalle organizzazioni internazionali classiche. La sua struttura non rientra in nessuna categoria giuridica tradizionale. Si tratta di un fenomeno storicamente unico e il cui sistema decisionale è in costante evoluzione da oltre sessant'anni. L'UE costituisce, pertanto, un'entità autonoma, dotata di diritti sovrani e di un ordinamento giuridico indipendente dai paesi membri, a cui sia questi ultimi che i loro cittadini sono soggetti negli ambiti di competenza dell'UE. In particolare, gli Stati che hanno sottoscritto i trattati europei hanno operato e continuano ad operare una delega di sovranità a favore di organi indipendenti che rappresentano al tempo stesso gli interessi nazionali e l'interesse comunitario e che sono legati tra loro da rapporti di complementarità. La particolarità del sistema, assieme alla necessità di mantenere sullo stesso piano il livello nazionale e comunitario, rendono estremamente complesso l'intero processo decisionale.

2.1 I poteri dell'UE

I trattati istitutivi dell'UE non attribuiscono agli organi dell'Unione la competenza generale di emanare tutte le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi prefissati, bensì stabiliscono nei singoli capitoli l'ampiezza dei poteri d'intervento conferiti. Il principio generale è che né l'UE, né le sue istituzioni possono, da sole, decidere in merito al proprio fondamento giuridico e alle proprie competenze: in pratica, continua a valere il principio di attribuzione delle competenze. Gli stati membri hanno optato per tale soluzione per poter circoscrivere e controllare il trasferimento dei propri poteri.

La portata concreta delle deleghe specifiche varia a seconda del tipo di compiti assegnati all'UE. Qualora non le siano state trasferite, le competenze permangono in capo ai singoli stati membri. Ciò solleva ovviamente il problema dell'individuazione dei confini tra l'ambito di competenza dell'UE e quello dei suoi paesi membri. Tale delimitazione viene effettuata sulla base di tre tipologie di competenze:

- **Competenza esclusiva** dell'UE nei settori in cui vi è motivo di ritenere che l'adozione di misure a livello di Unione risulti più efficace rispetto all'adozione di misure non coordinate tra loro da parte dei singoli stati membri. Questi settori sono precisamente individuati e comprendono: l'unione doganale; la definizione delle regole di concorrenza; la politica monetaria per gli stati membri la cui moneta è l'euro; la conservazione delle risorse biologiche

del mare e la politica commerciale. In questi settori l'UE è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti.

- **Competenza concorrente** tra stati membri e UE nei settori in cui l'intervento dell'UE rappresenta un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri. Ciò significa che, se la legislazione è trasferita a livello di UE, tali leggi hanno la priorità. In caso contrario, se non è stata adottata alcuna legislazione a livello unionale, i singoli paesi membri possono legiferare a livello nazionale. La competenza concorrente interessa numerosi settori politici quali il mercato interno, l'agricoltura, l'ambiente, la protezione dei consumatori e i trasporti.
- **Azioni di sostegno** dell'UE in tutti gli altri settori politici in cui le decisioni rimangono di competenza degli stati membri. Perciò, se un settore politico non è menzionato in un trattato, la Commissione non può avanzare una proposta legislativa in tale settore. Tuttavia, in alcuni ambiti come il settore dello spazio, l'istruzione, la cultura e il turismo, l'Unione può sostenere l'azione dei paesi membri. In altri, quali gli aiuti all'estero e la ricerca scientifica, l'UE può condurre attività parallele.

È importante notare come l'esercizio delle competenze attribuite all'UE sia subordinato al principio di sussidiarietà, introdotto dal Trattato di Maastricht. Tale principio comporta due aspetti, uno positivo e l'altro negativo: l'aspetto positivo per l'UE, vale a dire quello che stimola le sue competenze, prevede che essa intervenga quando gli obiettivi perseguiti possono essere conseguiti meglio a livello di Unione; l'aspetto negativo, vale a dire quello inibitorio, implica che l'Unione non deve intervenire allorché l'azione degli stati membri sia sufficiente a raggiungere gli obiettivi prefissati. In pratica, questo significa che tutte le istituzioni dell'Unione, Commissione *in primis*, devono dimostrare che la regolamentazione o l'intervento a livello dell'Unione siano effettivamente necessari.

Una componente importante della sussidiarietà è data dal principio di proporzionalità, in base al quale l'Unione non deve eccedere dall'azione necessaria per conseguire gli obiettivi specificati nei trattati. Ne consegue che è necessario esaminare se uno strumento giuridico sia veramente indispensabile o se non siano sufficienti altri mezzi di azione.

2.2 Le istituzioni dell'UE

Dal momento che l'Unione europea assume funzioni che altrimenti spetterebbero solo agli stati, la realizzazione di tali compiti e la gestione del processo di integrazione non sono stati lasciati, volutamente, all'iniziativa degli stati membri o della cooperazione internazionale. L'UE dispone infatti di un sistema istituzionale che le permette di dare un nuovo impulso e nuovi obiettivi al

processo di integrazione, nonché di adottare norme vincolanti in uguale misura per tutti gli stati membri, nei settori che rientrano nella sua competenza. Nelle parole del Trattato sull'Unione Europea (TUE), articolo 13: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni» [TUE, Art. 13, par. 1].

I principali attori di questo sistema sono le istituzioni dell'UE, quali il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei conti. Come organi ausiliari appartengono al sistema istituzionale dell'Unione la Banca europea per gli investimenti, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

2.2.1 Il Parlamento europeo: la voce dei cittadini

Il Parlamento europeo rappresenta i popoli degli stati riuniti nell'UE. Attualmente circa 450 milioni di cittadini europei sono rappresentati in seno all'Unione attraverso i loro parlamentari. Il Parlamento ha vissuto notevoli cambiamenti dal trattato di Roma sino a quello di Lisbona, nella direzione di una maggiore rappresentatività dei cittadini europei. Sino al 1979, infatti, gli eurodeputati erano membri dei parlamenti nazionali che venivano nominati dai loro pari e inviati al Parlamento europeo. L'elezione a suffragio universale diretto dei deputati del Parlamento europeo da parte dei cittadini degli stati membri, già prevista nei trattati, venne realizzata, dopo numerosi tentativi andati a vuoto, solo nel giugno 1979. Da allora si tiene ogni cinque anni, al termine della durata di ogni legislatura. Da quando è stato eletto direttamente, il Parlamento europeo può rivendicare, a buon diritto, il ruolo di rappresentante dei cittadini degli stati membri dell'Unione ed ha quindi acquisito una maggiore legittimazione democratica. Tuttavia, l'esistenza di un Parlamento eletto a suffragio universale diretto non basta, da sola, a soddisfare l'esigenza fondamentale di un'istituzione democratica, nella quale la sovranità derivi direttamente dal popolo. Ciò richiede, oltre alla trasparenza del processo decisionale e alla rappresentatività degli organi decisionali, anche il controllo politico tramite il Parlamento e la legittimità parlamentare delle istituzioni dell'UE partecipi del processo decisionale. Su questi aspetti sono stati realizzati grandi progressi in questi ultimi anni. Non solo vi è stato un costante ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, ma il trattato di Lisbona ha altresì previsto espressamente che l'Unione europea nel suo insieme debba operare nel rispetto del principio della democrazia rappresentativa. Sulla base di questo principio, i cittadini dell'Unione, rappresentati direttamente all'interno del Parlamento europeo, hanno il diritto di partecipare attivamente alla vita democratica

dell'UE. In tal modo si intende garantire che le decisioni a livello dell'Unione vengano assunte il più possibile in modo trasparente e vicino ai cittadini.

Composizione

Nel Parlamento europeo i seggi sono distribuiti tra gli stati membri in funzione della popolazione di ciascun paese rispetto alla popolazione dell'UE. Attualmente vi siedono, dopo le elezioni del maggio 2019 e la Brexit, 705 eurodeputati. La maggior parte degli eurodeputati è schierata nel proprio paese con un partito politico nazionale; nel Parlamento europeo i partiti nazionali si aggregano in raggruppamenti politici, a carattere sovranazionale, e la maggior parte degli eurodeputati appartiene a uno di questi sette schieramenti (con riferimento alla legislatura 2019-2024): Gruppo del partito popolare europeo – PPE (comprendente i deputati italiani di Forza Italia); Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento europeo – S&D (comprendente i deputati italiani del Partito Democratico); Gruppo Renew Europe (composto dai liberali e dal movimento *Renaissance* del Presidente francese Emmanuel Macron. Ne fanno parte i deputati italiani di Azione e Italia Viva) – RENEW; Gruppo Verde/Alleanza libera europea – VERDI/ALE (ne fanno parte alcuni deputati italiani indipendenti e di Europa verde); Gruppo Identità e Democrazia – ID (comprendente i deputati italiani della Lega); Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei – CRE (comprendente i deputati italiani di Fratelli d'Italia); Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica – GUE/NGL (non ne fanno parte deputati italiani). Esiste inoltre un ottavo schieramento, composto da membri non iscritti ad alcun gruppo politico. Rientrano in questo gruppo i deputati italiani del Movimento 5 Stelle.

Funzioni

Il Parlamento ha tre funzioni principali:

- Condivide con il Consiglio il **potere legislativo**, ossia la facoltà di adottare leggi. Il fatto che si tratti di un'istituzione eletta direttamente dai cittadini garantisce la legittimità democratica del processo di formazione del diritto dell'Unione europea. La procedura più comune per l'adozione di atti è così la “procedura legislativa ordinaria”, già nota come procedura di co-decisione. Essa pone il Parlamento e il Consiglio su un piano di parità; le disposizioni approvate mediante tale procedura sono atti congiunti del Consiglio e del Parlamento. Detta procedura si applica nella maggior parte dei casi e in un'ampia gamma di settori come i diritti dei consumatori, la protezione ambientale, la migrazione e i trasporti. Il Parlamento deve inoltre essere consultato su una serie di altre proposte e la sua approvazione è necessaria per l'adozione di importanti decisioni politiche o istituzionali, tra cui gli atti di previdenza e tutela sociale, le disposizioni fiscali in ambito energetico e l'armonizzazione delle imposte sul

fatturato e delle imposte indirette. Il Parlamento dà inoltre impulso a una nuova legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione, studiando quali nuove iniziative legislative possano essere necessarie e chiedendo alla Commissione di presentare le relative proposte.

- Esercita un **potere di controllo democratico** sulle altre istituzioni europee in diversi modi. Innanzitutto, quando si insedia una nuova Commissione, il Parlamento elegge il Presidente della Commissione, il cui nome viene proposto dal Consiglio europeo, successivamente convoca anche tutti i candidati commissari (individuati dal Presidente designato d'intesa con gli Stati membri) per un'audizione. Inoltre, la Commissione è responsabile politicamente di fronte al Parlamento, il quale può votare una "mozione di censura" che comporta le dimissioni collettive della Commissione. Il controllo parlamentare si esercita anche sul Consiglio: gli eurodeputati formulano regolarmente interrogazioni scritte e orali al Consiglio e la presidenza del Consiglio assiste alle sessioni plenarie del Parlamento e partecipa ai dibattiti più importanti. Il Parlamento apporta infine il suo contributo a tutti i vertici dell'UE (le riunioni del Consiglio europeo): all'apertura di ciascun vertice, il presidente del Parlamento è invitato a esprimere le idee e le preoccupazioni del Parlamento su temi chiave e problemi all'ordine del giorno del Consiglio europeo.
- Condivide con il Consiglio il **potere di bilancio** dell'UE, deciso congiuntamente da entrambe le istituzioni. Il bilancio viene infatti discusso dal Parlamento in due letture successive ed entra in vigore solo dopo la firma del presidente del Parlamento. La commissione per il controllo di bilancio del Parlamento verifica inoltre come vengono spese le risorse e ogni anno il Parlamento decide se approvare il modo in cui la Commissione ha gestito il bilancio riferito all'esercizio precedente. Questo processo di approvazione è noto come "decisione di scarico" (le dimissioni della "Commissione Santer" del 1999 sono scaturite proprio dalla mancata concessione da parte del Parlamento del discarico del bilancio).

Processo decisionale

Di norma, il Parlamento adotta le sue decisioni a maggioranza assoluta dei voti espressi, in presenza di almeno un terzo dei membri del Parlamento medesimo (quorum richiesto). Tuttavia, tenuto conto dell'importanza crescente del ruolo del Parlamento, le condizioni per quanto riguarda l'obbligo di presenza dei deputati diventano sempre più severe. Pertanto, vi sono una serie di decisioni per le quali è attualmente previsto che possano essere adottate solo a maggioranza assoluta di tutti i membri del Parlamento. Infine, ogni voto di sfiducia nei confronti della Commissione richiede non solo la presenza della maggioranza dei membri del Parlamento, bensì anche i due terzi dei voti espressi.

Metodi di lavoro

Il Parlamento elegge il suo presidente per un mandato di due anni e mezzo. Il presidente rappresenta il Parlamento nei confronti delle altre istituzioni dell'UE e della comunità esterna ed è coadiuvato da 14 vicepresidenti. Il presidente del Parlamento europeo sottoscrive, con il presidente del Consiglio, tutti gli atti legislativi successivamente alla loro adozione.

Il lavoro del Parlamento si articola in due parti principali. La prima riguarda la preparazione della sessione plenaria: le sessioni plenarie sono infatti preparate dagli eurodeputati in seno alle 20 commissioni parlamentari specializzate in settori specifici dell'attività dell'UE; la seconda è costituita dalla sessione plenaria stessa. Il Parlamento si riunisce in sessione plenaria mensilmente, tranne che in agosto, in sedute della durata di una settimana, a Strasburgo. Possono comunque aggiungersi sedute supplementari, in particolare sulle questioni di bilancio, solitamente più brevi, della durata di uno o due giorni soltanto, con sede a Bruxelles. Infine, possono essere convocate sedute straordinarie per fatti d'attualità e d'urgenza, nei quali il Parlamento si pronuncia senza indugio in merito a questioni importanti (quali affari dell'Unione e internazionali, violazioni dei diritti dell'uomo, ecc.). Solitamente le riunioni plenarie sono pubbliche.

Le sedi

Le attività del Parlamento si svolgono in tre distinte sedi, fatto che ne rende oggettivamente più complicati i lavori. Le sessioni plenarie si svolgono di norma a Strasburgo. I gruppi politici e le commissioni parlamentari che preparano i lavori delle sedute plenarie si riuniscono a Bruxelles. Il Segretariato generale ha sede in Lussemburgo.

2.2.2 Il Consiglio europeo: il luogo in cui si definiscono le strategie

Il Consiglio europeo è nato dalle conferenze al vertice dei capi di Stato o di governo degli stati membri dell'UE. Al vertice di Parigi del dicembre 1974, i capi di stato o di governo decisero di formalizzare i loro incontri stabilendo di riunirsi tre volte all'anno, come Consiglio europeo. Tale istituzione è composta dai Capi di Stato o di Governo dei paesi membri, oltre che dal proprio presidente e dal presidente della Commissione. Partecipa ai lavori anche l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Solitamente, il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre e la sede stabilita per le riunioni è Bruxelles. Possono essere inoltre convocate riunioni aggiuntive (straordinarie o informali) per esaminare questioni urgenti su cui è necessario adottare decisioni al più alto livello, per esempio nel campo degli affari economici o della politica estera.

Funzioni

Essendo un incontro di vertice dei capi di stato o di governo di tutti gli Stati membri dell'UE, il Consiglio europeo rappresenta il più alto livello della cooperazione politica tra gli stati membri. Ed è l'organo di indirizzo politico dell'Unione: durante i lavori, i suoi membri si accordano in merito agli orientamenti e alle priorità politiche generali dell'UE.

Il Consiglio europeo non adotta però atti legislativi. Al termine di ciascun incontro formula le sue "conclusioni", che riflettono i principali contenuti emersi nel corso dei dibattiti e fanno il punto sulle decisioni adottate, tenendo conto anche del seguito dato a tali decisioni. Le conclusioni possono anche contenere un invito rivolto alla Commissione europea a formulare delle proposte in merito a quanto discusso dal Consiglio.

La presidenza

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona è stata istituita la figura del presidente del Consiglio europeo. A differenza della presidenza fino ad allora vigente, il presidente del Consiglio europeo opera in forza di un mandato europeo, e non nazionale, della durata di due anni e mezzo, che lo occupa a tempo pieno. La carica di presidente deve essere rivestita da una personalità di grande levatura (normalmente si tratta di un ex Primo Ministro). La nomina avviene a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio europeo, ed è rinnovabile una sola volta. Il presidente si occupa della preparazione e del seguito delle sedute del Consiglio europeo e, insieme all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, rappresenta l'Unione europea in occasione dei vertici internazionali per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune.

Procedura di decisione

Il Consiglio europeo adotta la maggior parte delle proprie decisioni per consenso, ovvero, all'unanimità. Tuttavia, in alcuni casi, per esempio per eleggere il suo presidente e per nominare la Commissione e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, può adottare decisioni a maggioranza qualificata.

2.2.3 Il Consiglio dell'Unione europea: la voce degli Stati membri.

Composizione e sedi

Il Consiglio dell'Unione europea è un organo decisionale fondamentale dell'UE e rappresenta i governi degli stati membri. I 27 paesi inviano un rappresentante, che è in genere, ma non necessariamente, il ministro o il segretario di stato competente per i problemi in esame. L'essenziale è che tale rappresentante sia autorizzato ad impegnare lo stato membro. Già in base alle diverse possibilità di rappresentanza dei governi appare evidente che non esistono membri del Consiglio

permanenti. I ministri partecipano alle riunioni del Consiglio in funzione dei temi all'ordine del giorno; questa prassi è nota con l'espressione "configurazione" del Consiglio. Se, per esempio, il Consiglio deve discutere di questioni ambientali, alla riunione partecipa il ministro dell'Ambiente di ciascun paese dell'UE e la riunione prende il nome di "Consiglio Ambiente"; lo stesso vale per il "Consiglio Affari economici e finanziari" o per il "Consiglio Concorrenza" e così via. Esistono, in tutto, dieci diverse configurazioni del Consiglio, costituite in base alle materie trattate dai ministri competenti degli stati membri:

- Affari esteri;
- Affari generali;
- Affari economici e finanziari (il cosiddetto "Consiglio Ecofin");
- Giustizia e affari interni;
- Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori;
- Concorrenza (mercato interno, industria, ricerca e spazio);
- Trasporti, telecomunicazioni ed energia;
- Agricoltura e pesca;
- Ambiente;
- Istruzione, gioventù, cultura e sport.

Gli stati membri assicurano la presidenza del Consiglio per l'arco di sei mesi in un ordine di avvicendamento stabilito all'unanimità dal Consiglio. Il governo che esercita la presidenza ha la responsabilità di organizzare e presiedere le varie riunioni del Consiglio. In via eccezionale, il Consiglio Affari esteri è presieduto in via permanente dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, figura che è, allo stesso tempo, vicepresidente della Commissione e incaricato per la politica esterna del Consiglio. Il cambio di presidenza ha luogo ogni anno il primo gennaio e il primo luglio. In considerazione dei frequenti avvicendamenti della presidenza, per promuovere la continuità dei lavori la presidenza di turno opera sulla base di un programma di lavoro concordato con i due stati chiamati ad assumere la presidenza precedente e successiva. Spetta alla presidenza del Consiglio, innanzi tutto, dare un orientamento alle attività del Consiglio e dei suoi comitati. Essa riveste inoltre un'importanza politica in quanto lo stato membro in carica svolge un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, il che consente anche ai piccoli stati membri di misurarsi con i "grandi" sul piano politico e di affermarsi nella politica europea [K. D. Borchardt, op. cit., p. 60]. D'altro canto, proprio questo avvicinarsi fa sì che alcune presidenze

risultino più autorevoli ed altre siano invece particolarmente deboli. La figura del presidente del Consiglio europeo era stata ideata anche per ovviare a questo problema.

La sede delle riunioni è Bruxelles, tranne ad aprile, giugno e ottobre, mesi in cui i Consigli si riuniscono a Lussemburgo.

Funzioni

Il Consiglio esercita, in primo luogo, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa che, in linea generale, ha luogo sulla base di proposte presentate dalla Commissione. Tra i suoi compiti rientra inoltre il coordinamento delle politiche economiche degli stati membri. Ancora, il Consiglio predispose il progetto di bilancio sulla base di un progetto preliminare della Commissione. Tale progetto di bilancio deve però essere sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo. Inoltre il Consiglio è l'istituzione competente per la conclusione di accordi internazionali tra l'UE, da un lato, e paesi terzi o organizzazioni internazionali, dall'altro. Per quanto riguarda infine la politica estera e di sicurezza comune (PESC), la sua definizione e attuazione sono competenza esclusiva del Consiglio europeo e del Consiglio, che agiscono all'unanimità. Essa è posta in atto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché vicepresidente della Commissione, in collaborazione con gli stati membri, nell'ambito delle riunioni del Consiglio Affari Esteri.

Metodo di lavoro

Il Consiglio si riunisce su convocazione del suo presidente (il rappresentante dello stato membro di turno alla presidenza del Consiglio o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza), per iniziativa di uno dei suoi membri o della Commissione. Le discussioni e votazioni sugli atti legislativi sono pubbliche ed è possibile seguire i lavori in diretta, attraverso il sito internet: www.consilium.europa.eu.

Il Consiglio delibera operando un bilanciamento tra gli interessi degli stati membri e quelli dell'Unione. Pur se sono soprattutto gli interessi dei diversi paesi che vengono sostenuti in seno al Consiglio, i suoi membri sono tuttavia obbligati a rispettare, nel contempo, gli obiettivi e le esigenze dell'Unione nel suo insieme, dato che si tratta di un'istituzione dell'Unione, non di una conferenza intergovernativa. Pertanto, le sue deliberazioni non devono ricercare il minimo comune multiplo tra gli stati membri, bensì il massimo comune divisore tra gli interessi dell'Unione e quelli dei suoi paesi. La coerenza generale delle attività delle varie configurazioni del Consiglio è garantita dal Consiglio Affari generali, coadiuvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti ("Coreper", dal francese *Comité des Représentants Permanents*) dei governi degli stati membri presso l'Unione europea. A Bruxelles ogni stato membro dell'UE ha, infatti, una propria "rappresentanza permanente" che ne

difende gli interessi nazionali ed al cui vertice si trova l'ambasciatore di quello stato presso l'UE. Gli ambasciatori si riuniscono settimanalmente in seno al Coreper, il cui ruolo è preparare il lavoro del Consiglio, tranne per le questioni agricole, che vengono gestite invece dal Comitato speciale Agricoltura.

Processo decisionale

Per le votazioni in seno al Consiglio viene seguita, conformemente ai trattati, la regola della maggioranza. Di norma, esso delibera a maggioranza qualificata; solo in casi specifici e per materie meno delicate è sufficiente la maggioranza semplice, secondo la quale ogni stato dispone di un voto. Attualmente, la maggioranza qualificata è disciplinata dal Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, in base al quale, a partire dal primo novembre 2014 è entrato in vigore il sistema di voto a doppia maggioranza. Perché un atto legislativo sia adottato dal Consiglio, occorrono due tipi di maggioranza: la maggioranza degli stati membri dell'UE (55%) e la maggioranza della popolazione totale (65%). Questo sistema rispecchia la legittimità dell'UE come unione di popoli e nazioni e intende rendere il processo legislativo più trasparente e, al tempo stesso, più efficace. È inoltre accompagnato da un nuovo meccanismo per cui almeno quattro stati membri, in rappresentanza di almeno il 35% della popolazione dell'UE, possano bloccare una decisione. Quando si farà ricorso a tale meccanismo, il Consiglio dovrà fare tutto quanto in suo potere per raggiungere una soluzione soddisfacente in un periodo di tempo ragionevole.

Per le decisioni relative a settori politici particolarmente sensibili, i trattati prevedono l'unanimità. Tale regola si applica alle questioni fiscali, a quelle riguardanti la libera circolazione dei lavoratori, ai regolamenti relativi ai diritti e interessi dei lavoratori, alle questioni inerenti alla cittadinanza dell'Unione, nel caso di accertamento di violazione dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro, per la fissazione di principi e linee guida in materia di politica estera e di sicurezza comune o con riguardo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

2.2.4 La Commissione europea: promotrice dell'interesse comune

La Commissione europea è l'organo che rappresenta e tutela gli interessi dell'Unione nel suo complesso, e pertanto agisce in maniera del tutto indipendente dai governi nazionali. In molti ambiti essa funge da motore del sistema istituzionale dell'UE: propone infatti nuove leggi, politiche e programmi d'azione ed è responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio. Rappresenta inoltre l'Unione europea a livello internazionale, salvo che per le questioni di politica estera e sicurezza comune.

Composizione e sedi

La Commissione è composta da 27 membri, uno per stato membro. Essa è diretta da un presidente assistito da alcuni vicepresidenti, tra cui l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Nel corso degli anni, la posizione del presidente in seno alla Commissione è stata considerevolmente rafforzata. Egli non è più quindi un *primus inter pares*, ma occupa una posizione privilegiata in quanto il presidente “*definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti*” [TUE, Art. 17, par. 6]. Il presidente dispone pertanto di un “potere d'orientamento” e decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza e l'efficacia della sua azione. Egli affida a ciascuno dei commissari responsabilità politiche specifiche e, nel corso del mandato, può modificare la ripartizione delle competenze. Nomina altresì i vicepresidenti e può esigere che un membro si dimetta. La sua posizione privilegiata si manifesta anche nella sua qualità di membro del Consiglio europeo.

Il presidente e i membri della Commissione sono nominati per un periodo di cinque anni (con un mandato rinnovabile), entro sei mesi dalle elezioni del Parlamento europeo. Allo scopo, si applica la procedura di investitura: il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto dei rapporti di maggioranza a seguito delle elezioni del Parlamento europeo. Il presidente designato è eletto dal Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono. Se non ottiene l'approvazione, il Consiglio europeo propone entro un mese un nuovo candidato, sempre a maggioranza qualificata. Successivamente e di comune accordo con il presidente eletto, il Consiglio adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione, selezionate in base alle proposte presentate dagli stati membri. Il Parlamento quindi convoca tutti i membri designati per un'audizione ed elabora un parere sull'intero “collegio”: i membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento. In seguito a tale approvazione, la Commissione è formalmente nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. I commissari esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione e non devono sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo, istituzione o organo. I governi, a loro volta, devono impegnarsi a non tentare di influenzare i commissari nell'esercizio dei loro compiti. La Commissione infatti, per definizione, non può perseguire alcun interesse che non sia quello dell'Unione: essa deve occuparsi costantemente, nel corso delle spesso difficili trattative in seno al Consiglio, di far valere l'interesse dell'Unione e di trovare compromessi che tengano conto di tale interesse.

La Commissione europea ha sede a Bruxelles e a Lussemburgo.

Funzioni

La Commissione è anzitutto il motore della politica dell'Unione. Da essa parte ogni iniziativa dell'UE, in quanto spetta a essa presentare al Consiglio proposte e progetti di normativa dell'Unione (il cosiddetto "diritto d'iniziativa" della Commissione). In altre parole, ha la competenza esclusiva di redigere proposte di nuove leggi dell'UE, che presenta poi al Parlamento e al Consiglio. L'obiettivo di queste proposte deve essere la difesa degli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini, non necessariamente quelli dei singoli paesi o settori industriali. La Commissione propone un'azione a livello dell'Unione solo se reputa che un problema non possa essere risolto più efficacemente con un intervento nazionale, regionale o locale (nel rispetto del già citato principio di sussidiarietà). Se tuttavia la Commissione giunge alla conclusione che l'intervento del legislatore comunitario sia necessario, allora redige una proposta diretta a porre rimedio alla situazione e a soddisfare la più ampia gamma di interessi. Per acquisire le informazioni tecniche appropriate, la Commissione consulta gli esperti che fanno parte dei suoi svariati comitati e gruppi di esperti.

In quanto organo esecutivo dell'Unione europea, la Commissione è responsabile dell'amministrazione e dell'esecuzione del bilancio dell'UE e delle politiche e dei programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio. In particolare, la Commissione gestisce il bilancio sotto l'occhio vigile della Corte dei conti. Obiettivo di entrambe le istituzioni è garantire una corretta gestione finanziaria. Come abbiamo avuto modo di notare, il Parlamento europeo dà l'approvazione sulla gestione del precedente bilancio alla Commissione attraverso il procedimento di "decisione di scarico", solo se è soddisfatto della relazione annuale della Corte dei conti.

La Commissione è inoltre la "custode dei trattati". In altri termini, spetta ad essa e alla Corte di giustizia garantire che il diritto dell'UE sia correttamente applicato in tutti gli stati membri. In caso di mancata applicazione del diritto dell'Unione da parte di uno stato membro, la Commissione può intervenire con l'avvio della cosiddetta "procedura d'infrazione". Essa consiste nell'inviare al governo interessato una lettera ufficiale (lettera di messa in mora o lettera di contestazione), in cui fa presente di avere motivi per credere che il suo paese stia violando il diritto dell'UE e fissa un termine entro il quale il governo interessato dovrà fornirle una risposta dettagliata. Qualora la propria posizione non variasse, nonostante la risposta dello Stato interessato, la Commissione potrà agire innanzi alla Corte di giustizia, che ha l'autorità per accertare la sussistenza o meno dell'inadempimento e, eventualmente, imporre sanzioni. Lo Stato sarà vincolato al rispetto della sentenza eventualmente adottata nei suoi confronti.

La Commissione infine esercita la funzione di rappresentante dell'Unione europea a livello internazionale. Sulla base di poteri a essa conferiti dal Consiglio, la Commissione assicura la negoziazione di accordi tra l'UE e le organizzazioni internazionali e paesi terzi, compresi gli accordi

di adesione con i futuri stati membri. In tal senso, quindi, la Commissione è un importante portavoce dell'Unione europea sulla scena internazionale e consente ai 27 stati membri di parlare con una sola voce in molti consessi internazionali.

Metodo di lavoro

La squadra di 27 commissari, nota anche con l'espressione "collegio", si riunisce una volta alla settimana, di solito il mercoledì, a Bruxelles. Ogni commissario espone i punti all'ordine del giorno per le politiche di sua competenza e la Commissione prende una decisione collegiale in proposito. Il personale della Commissione è strutturato in dipartimenti chiamati "direzioni generali" (DG), classificate in base alle politiche di competenza, e in "servizi", relativi a questioni amministrative più generali o a un mandato specifico (come la lotta antifrode o l'elaborazione di statistiche). Ciascuna DG si occupa di uno specifico settore politico (per esempio la DG Commercio, la DG Concorrenza, etc.) ed è sottoposta a un direttore generale, che a sua volta rende conto direttamente a un commissario europeo preposto a tale portafoglio. Il direttore generale è scelto direttamente dal commissario ed opera in totale autonomia nell'ambito dei poteri gestionali, fermo restando al commissario il potere politico e di indirizzo generale. Al loro interno le DG sono articolate in direzioni, unità e settori. Alle DG è affidata la composizione e la redazione delle proposte legislative, le quali vengono poi sottoposte al giudizio della Commissione nella riunione settimanale e diventano ufficiali qualora vengano adottate.

2.2.5 La Corte di giustizia: garante del diritto dell'UE

Ogni ordinamento può funzionare efficacemente solo se le sue norme possono essere soggette alla vigilanza di un'autorità indipendente. In un'Unione tra stati, le norme comuni rischierebbero, se affidate al controllo delle giurisdizioni nazionali, di essere interpretate e applicate in maniera diversa da stato a stato, mettendo a repentaglio in tal modo l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli stati. Questi motivi hanno indotto, già nel 1952, al momento stesso dell'istituzione della prima comunità (la CECA), a creare una Corte di giustizia che è poi divenuta, nel 1957, anche l'autorità giudiziaria di entrambe le altre comunità, la CEE e la CEEA.

Composizione e sede

Per far fronte alle numerose migliaia di cause sottoposte al suo esame, i compiti della Corte vengono espletati su tre livelli: la Corte di giustizia come massima istanza della giurisdizione dell'Unione; il Tribunale e i tribunali specializzati che possono essere affiancati al Tribunale con il compito di decidere in merito a ricorsi proposti loro su materie specifiche. In particolare, il Tribunale della funzione pubblica si pronuncia in merito alle controversie tra l'Unione europea e i suoi funzionari.

La Corte di giustizia, al pari del Tribunale, si compone oggi di 27 giudici, uno per ogni stato membro, in modo da rappresentare tutti i 27 ordinamenti giuridici nazionali dell'UE. La Corte è assistita da otto avvocati generali, che hanno il compito di presentare pareri motivati o “conclusioni” sulle questioni sottoposte al giudizio della Corte. Dato il loro ruolo, i giudici e gli avvocati generali sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Può trattarsi pertanto di magistrati, avvocati o professori universitari degli stati membri. La diversità di orizzonti professionali e la ricchezza della loro esperienza è utile per il lavoro della Corte di giustizia in quanto consente di affrontare dalle più diverse angolazioni teoriche e pratiche le questioni di fatto e di diritto sollevate. Giudici e avvocati generali sono designati di comune accordo dai governi degli stati membri per un mandato di sei anni, rinnovabile. I giudici della corte nominano il presidente, che resta in carica per tre anni e che può essere rinnovato nel mandato.

La Corte di giustizia dell'UE (da non confondere con la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, in Francia, che è, invece, un'istituzione del Consiglio d'Europa) ha sede a Lussemburgo.

Funzioni

La Corte di giustizia è la giurisdizione suprema e allo stesso tempo l'unica competente per tutte le questioni pertinenti il diritto dell'Unione. In termini generali, essa è incaricata di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» [TUE, Art. 19, par. 1].

In questa descrizione generale dei compiti della Corte si distinguono tre ambiti fondamentali:

- **Il controllo del rispetto del diritto dell'UE**, sia da parte delle istituzioni dell'Unione nel quadro dell'applicazione delle disposizioni dei trattati, sia da parte degli stati membri e del singolo, per quanto riguarda l'osservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. In questo ambito rientra il cosiddetto ricorso per inadempimento: la Commissione o (in alcuni rari casi) uno stato membro possono avviare questo tipo di procedimento se hanno motivo di credere che un determinato stato membro non ottemperi agli obblighi cui è tenuto in forza del diritto dell'UE. La Corte fa i debiti accertamenti, quindi si pronuncia: se la Corte accerta l'inadempienza, lo Stato membro è tenuto a porvi fine immediatamente, per evitare che la Corte gli imponga una sanzione economica;
- **L'interpretazione del diritto dell'UE** da parte degli Stati membri: in caso di dubbi sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria, il giudice nazionale può rivolgersi alla Corte di giustizia per una pronuncia attraverso il procedimento del “rinvio pregiudiziale”. Si tratta di un importante strumento per la cooperazione con i giudici nazionali che sono i primi ‘giudici dell'Unione’;

- Lo **sviluppo del diritto dell'Unione**: la Corte di giustizia svolge i suoi compiti non solo nel senso di un'attività puramente giurisdizionale, ma anche nel senso della creazione del diritto. L'attività della Corte ha contribuito al delinearsi di un diritto comunitario, vincolante a tutti i livelli senza distinzioni, favorendo in tal modo il processo di integrazione.

2.2.6 La Banca centrale europea: garante della stabilità dei prezzi

La Banca centrale europea (BCE), con sede a Francoforte, gestisce l'euro e la politica monetaria dell'Unione. Essa è stata istituita nel 1998, data dell'introduzione dell'euro, per gestire la politica monetaria nella zona euro. L'obiettivo principale della BCE è quello di preservare la stabilità dei prezzi, ossia vigilare affinché il tasso di inflazione dei prezzi al consumo si mantenga su livelli inferiori ma prossimi al 2% all'anno. Difatti, la stabilità dei prezzi e il controllo dell'inflazione sono considerati fattori indispensabili per una crescita economica sostenuta, poiché incoraggiano le imprese a investire e a creare più posti di lavoro, con un conseguente aumento del tenore di vita dei cittadini europei. Per consentire alla BCE di assolvere tale compito, numerose disposizioni garantiscono la sua indipendenza: né la BCE né le banche centrali nazionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi, o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli stati membri, né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e i governi degli stati membri, inoltre, si impegnano a non cercare di influenzarla.

La BCE è un'istituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM) cui appartengono tutti gli stati membri dell'UE. L'adesione alla zona euro e l'adozione della moneta unica, l'euro, rappresentano la fase finale dell'UEM. Com'è noto, non tutti gli stati membri dell'UE appartengono alla zona euro: alcuni stanno ancora intervenendo sulle proprie economie in vista dell'adesione, altri si avvalgono di clausole di non partecipazione. L'organizzazione della BCE riflette questa situazione nei suoi tre raggruppamenti principali: il Consiglio generale del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) comprende i governatori delle banche centrali nazionali dei 27 stati membri, oltre che il presidente e il vicepresidente della BCE; il Consiglio direttivo comprende i governatori delle banche centrali nazionali dei 19 paesi della zona euro e i membri del Comitato esecutivo. Quest'ultimo, costituito dal presidente, il vicepresidente e altri quattro membri, è incaricato, in pratica, della gestione della BCE. Tali figure sono nominate di comune accordo dai governi degli stati membri, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario. Il loro mandato ha durata di otto anni: al fine di assicurare l'indipendenza dei membri del comitato, il loro mandato non è rinnovabile.

2.2.7 La Corte dei conti: un contributo al miglioramento della gestione finanziaria dell'UE

La Corte dei conti europea, istituita nel 1975 e in attività dall'ottobre 1977 a Lussemburgo, è il revisore esterno indipendente dell'Unione europea. Essa è composta, in base all'attuale numero degli stati membri, da 27 membri, nominati per un periodo rinnovabile di sei anni dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.

Il ruolo principale della Corte dei conti è quello di controllare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e di accertarne la sana gestione finanziaria; in altre parole, che il bilancio dell'Unione sia stato gestito correttamente. In tal modo garantisce che il sistema dell'UE operi in maniera efficace ed efficiente. Per svolgere tale compito la Corte effettua controlli dettagliati delle entrate e delle spese dell'UE a tutti i livelli dell'amministrazione dei fondi dell'Unione. Effettua verifiche sul posto presso le organizzazioni che gestiscono i fondi o presso i beneficiari cui sono stati elargiti, sia negli stati membri dell'UE che in altri paesi. I risultati sono pubblicati in relazioni annuali e specifiche, che richiamano l'attenzione della Commissione e dei governi degli stati membri sugli errori e sui punti critici individuati, e in cui sono formulate raccomandazioni per migliorare la situazione. Un'altra importante funzione svolta dalla Corte dei conti europea è assistere l'autorità di bilancio (il Parlamento europeo e il Consiglio), presentando loro ogni anno una relazione sull'attuazione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario precedente. I rilievi e le conclusioni presentate dalla Corte dei conti in questa relazione sono tenuti in debita considerazione dal Parlamento al momento dell'approvazione della gestione di bilancio fatta dalla Commissione.

2.2.8 Gli organi consultivi

Il Comitato economico e sociale europeo: il portavoce della società civile

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è un organo consultivo dell'Unione europea. È composto da rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale. Il Comitato, che è portavoce di interessi generali, trasmette pareri alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo. I membri del CESE non rispondono a obblighi specifici ma operano nell'interesse generale dell'UE. Il CESE quindi funge da ponte fra le istituzioni europee e i cittadini dell'Unione, promuovendo in Europa un modello di società più partecipativo ed inclusivo, e quindi più democratico.

Il Comitato delle regioni: la voce degli enti locali

Il Comitato delle regioni (CdR) è un organo consultivo composto da rappresentanti delle autorità locali e regionali d'Europa. Esso favorisce un maggiore coinvolgimento delle regioni d'Europa nel processo di definizione delle politiche dell'UE e vigila sul rispetto delle identità, delle competenze e

delle esigenze regionali e locali. Il Consiglio e la Commissione devono consultare il CdR sulle questioni di competenza delle amministrazioni locali e regionali, tra cui le politiche regionali, l'ambiente, l'istruzione e i trasporti.

La Banca europea per gli investimenti

La Banca europea per gli investimenti (BEI) è la banca dell'Unione europea. La missione della Banca, che è di proprietà degli stati membri dell'UE, consiste nell'assumere prestiti per investimenti volti a sostenere gli obiettivi dell'Unione, per esempio nei settori delle reti energetiche e dei trasporti, della sostenibilità ambientale e dell'innovazione. Il suo obiettivo principale consiste nel promuovere l'occupazione e accrescere il potenziale di crescita in Europa, nel sostenere l'azione per il clima e nel supportare le politiche dell'UE al di là dei confini dell'Unione.

2.3 Gli strumenti d'azione dell'UE

Il sistema di atti giuridici dell'UE è stato predisposto al momento della sua istituzione, perché si rendeva necessario innanzitutto definire la natura e gli effetti degli atti dell'Unione. Occorreva prevedere, da un lato, che le istituzioni potessero conciliare in maniera efficace, vale a dire senza dipendere dalla buona volontà degli stati membri, le diverse condizioni economiche, sociali e, non ultimo, ecologiche presenti negli stati membri, per poter offrire a tutti i cittadini dell'UE le migliori condizioni di vita possibili. D'altro canto, si doveva intervenire sugli ordinamenti giuridici nazionali solo entro i limiti del necessario. Gli atti giuridici e l'attività legislativa dell'UE, nel loro insieme, rispondono, pertanto, al principio per cui, qualora si renda necessaria una precisa regolamentazione comune a tutti i paesi membri, le norme nazionali devono essere sostituite da un atto dell'UE, mentre se tale esigenza non sussiste, va debitamente tenuto conto delle preesistenti norme di diritto nazionale. Alla luce di tutto ciò, esistono vari tipi di atti legislativi, ciascuno con modalità di applicazione diverse:

- I **regolamenti** sono gli atti con i quali le istituzioni dell'Unione possono incidere maggiormente sugli ordinamenti giuridici nazionali. Essi si caratterizzano per due aspetti assolutamente insoliti nel panorama internazionale: il loro carattere comunitario, cioè il loro essere uniformemente e integralmente validi in tutti gli stati membri dell'Unione, e l'applicabilità diretta, cioè il fatto che le disposizioni di un regolamento sono immediatamente applicabili senza una specifica norma nazionale e conferiscono diritti e impongono doveri direttamente in capo ai cittadini dell'Unione.

- Le **direttive** costituiscono, accanto ai regolamenti, lo strumento di intervento più importante dell'Unione. Esse tentano di conciliare la ricerca della necessaria unità del diritto dell'Unione, da un lato, e la salvaguardia della molteplicità delle particolarità nazionali, dall'altro. L'obiettivo principale della direttiva non è quindi, diversamente dal regolamento, l'unificazione del diritto, bensì il riavvicinamento delle legislazioni. Tramite il processo di riavvicinamento delle norme, vengono superate le contraddizioni e gradualmente ridotte le differenze tra le legislazioni nazionali, per far sì che in ciascuno stato membro sostanzialmente vengano condizioni quanto più possibile simili tra loro. L'aspetto più importante è che la direttiva vincola gli stati membri solo in relazione all'obiettivo da raggiungere, ma lascia loro la facoltà di decidere in merito alla forma e ai mezzi da applicare a tal fine. Questo coinvolgimento degli stati membri riflette la volontà di attenuare le ingerenze dell'Unione nei sistemi giuridici e amministrativi nazionali, sì da consentire agli stati membri di tenere conto delle specificità nazionali all'atto della realizzazione degli obiettivi comuni. Questo accade grazie al meccanismo per cui le disposizioni di una direttiva non sostituiscono automaticamente le normative nazionali; al contrario, per avere efficacia le direttive devono essere recepite nella legislazione nazionale.
- Una terza categoria di atti nel sistema giuridico dell'UE è rappresentato dalle **decisioni**. Esse costituiscono l'atto giuridico tipico con il quale le istituzioni dell'UE disciplinano in maniera vincolante i singoli casi. Tramite le decisioni, le istituzioni dell'Unione possono esigere da uno stato membro o da un cittadino di procedere a un'azione o di astenersene, nonché conferire loro diritti e imporre doveri. In particolare, la decisione ha carattere individuale, distinguendosi in ciò dai regolamenti: i destinatari di una decisione devono essere identificati e sono vincolati solo individualmente. La decisione è inoltre vincolante in tutti i suoi elementi, aspetto questo che la differenzia dalla direttiva, vincolante invece solo per ciò che concerne gli obiettivi da raggiungere.

Un'ultima categoria di atti giuridici prevista espressamente dai trattati sull'Unione è composta dalle raccomandazioni e dai pareri, con i quali le istituzioni dell'Unione possono esprimersi in maniera non vincolante, senza cioè imporre obblighi giuridici ai destinatari. L'importanza fondamentale delle raccomandazioni e dei pareri è innanzitutto di ordine politico e morale. Gli autori dei trattati, nel prevedere tali atti, hanno preso le mosse dalla convinzione che gli interessati aderiscano volontariamente ad un consiglio loro rivolto o, in considerazione del prestigio di cui godono le istituzioni dell'Unione, traggano le necessarie conseguenze da un giudizio espresso su una determinata situazione. Con le raccomandazioni viene consigliato al destinatario un determinato comportamento, senza però imporre un obbligo giuridico. Le istituzioni dell'Unione emettono pareri

quando intendono esprimere un giudizio su una situazione oggettiva o su determinate fattispecie all'interno dell'Unione o in uno stato membro. In taluni casi i pareri creano anche le condizioni preliminari per futuri atti giuridici vincolanti o costituiscono una premessa per un ricorso presso la Corte di giustizia [TFUE, artt. 258-259].

2.4 La procedura legislativa nell'UE

Nel corso della nostra analisi abbiamo avuto modo di vedere come la ripartizione delle competenze nel processo decisionale dell'UE, in una prima fase incentrata unilateralmente sugli interessi degli stati membri, abbia ceduto il passo ad un sistema decisionale più equilibrato, grazie al costante incremento del ruolo del Parlamento europeo. Si è passati così dalla mera consultazione del Parlamento ad una collaborazione tra Parlamento e Consiglio, e successivamente alla co-decisione del Parlamento nel processo legislativo dell'UE. Con il Trattato di Lisbona la co-decisione è divenuta la "procedura legislativa ordinaria", ossia la "regola" in base a cui la stragrande maggioranza della legislazione dell'UE è adottata, rafforzando così gli aspetti democratici del processo di legiferazione. La procedura di co-decisione consiste nell'adozione di un regolamento, una direttiva o una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.

Solo in pochi casi, espressamente disciplinati, un regolamento, una direttiva o una decisione possono essere adottati secondo la "procedura legislativa speciale", ovvero dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo.

2.4.1 Adozione di un atto secondo la procedura legislativa ordinaria

Fase di elaborazione di una proposta

La procedura viene avviata, di regola, dalla Commissione, la quale elabora una proposta di "testo legislativo" (diritto d'iniziativa). Ciò avviene sotto la responsabilità del servizio della Commissione competente per il settore economico interessato, il quale si avvale però frequentemente della consulenza di esperti nazionali. La consultazione di tali esperti avviene nel quadro di comitati istituiti allo scopo specifico o sotto forma di una procedura di consultazione *ad hoc*: pur non essendo tenuta a conformarsi ai pareri degli esperti nazionali, tale consultazione da parte della Commissione consente una verifica più approfondita della legislazione dell'UE, poiché garantisce che essa sia sottoposta ad un più ampio scrutinio da parte di esperti e portatori di interessi. Molte proposte sono anche aperte alla consultazione pubblica, il che consente ai singoli cittadini di fornire pareri a titolo personale o per conto di un'organizzazione. La legislazione proposta è quindi discussa con tutte le direzioni competenti della Commissione e, se del caso, modificata. Infine, è verificata dal Servizio

giuridico. Il progetto elaborato, che stabilisce nei particolari il contenuto e la forma della misura da adottare, è discusso dal Collegio dei Commissari e infine approvato a maggioranza semplice. La proposta della Commissione, corredata da una dettagliata relazione introduttiva, viene quindi presentata contemporaneamente al Consiglio, al Parlamento europeo ed eventualmente al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni (che hanno, come abbiamo visto, funzioni consultive).

Prima lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio

Il presidente del Parlamento europeo affida l'elaborazione della proposta alla commissione parlamentare competente. I risultati delle consultazioni in sede di commissione vengono discussi dall'assemblea plenaria ed esposti in un parere, che contiene l'espressa approvazione o il rigetto della proposta, oltre agli eventuali emendamenti. Il Parlamento adotta così la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio. A questo punto il Consiglio può procedere come segue:

- Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo; la procedura legislativa è così conclusa;
- Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento dei motivi che l'hanno indotto a adottare la sua posizione.

Seconda lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio

Il Parlamento può, in seconda lettura ed entro un termine di tre mesi dalla comunicazione della posizione del Consiglio, agire in tre modi:

1. Può approvare la posizione del Consiglio o non pronunciarsi. L'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
2. Può respingere la posizione del Consiglio a maggioranza dei membri che lo compongono. L'atto proposto si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude;
3. Propone emendamenti alla posizione del Consiglio deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono. Il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

Il Consiglio valuta la posizione emendata del Parlamento e, entro tre mesi dalla sua comunicazione, può agire in due modi:

1. Approva tutti gli emendamenti del Parlamento; in tal caso l'atto in questione si considera adottato. A tal fine, se la Commissione ha espresso parere favorevole sugli emendamenti, è sufficiente la maggioranza qualificata; in caso contrario il Consiglio può approvare gli emendamenti solo all'unanimità;
2. Non approva tutti gli emendamenti o non viene raggiunta la maggioranza a tal fine necessaria. Viene introdotta la procedura di conciliazione.

Procedura di conciliazione

La procedura di conciliazione viene attivata dal presidente del Consiglio d'intesa con il presidente del Parlamento europeo. A tal fine viene convocato il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio e i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti del Parlamento europeo con pari poteri. Il comitato di conciliazione ha il compito di pervenire, a maggioranza qualificata dei suoi membri ed entro un termine di sei settimane dalla convocazione, ad un accordo su un progetto comune, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende le iniziative necessarie per favorire il riavvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

Terza lettura nel Parlamento europeo e in Consiglio

Se, entro il termine di sei settimane, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono di un ulteriore termine di sei settimane a decorrere da tale approvazione per adottare l'atto in questione in base al succitato progetto; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata.

In caso contrario, l'atto in questione si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude.

3. L'INTEGRAZIONE ECONOMICA EUROPEA E L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

3.1 La Comunità economica europea e il modello sociale europeo

Quando vennero firmati i Trattati di Roma istitutivi della Comunità Economica Europea, il protezionismo, attraverso cui gli stati miravano a tutelare l'industria nazionale, era un aspetto rilevante dell'economia europea. Il lungo periodo di tensioni, conflitti e chiusura economica che aveva fatto seguito allo scoppio della Prima guerra mondiale aveva gravato enormemente sulle economie europee, in termini di bassa crescita, sottosviluppo e disoccupazione. Negli anni '30 infatti, in un periodo di acceso nazionalismo economico, un sistema di tal genere aveva permesso l'adozione di politiche di *beggar-my-neighbour* (politiche volte ad aumentare la produzione e l'occupazione in una nazione a spese di un'altra nazione) e alimentato la conflittualità internazionale. Nel 1957, con il venir meno degli ostacoli di natura politica, risultava possibile procedere allo smantellamento delle barriere protezionistiche e liberalizzare gli scambi, riducendo le situazioni di arretratezza create dalla protezione dei mercati nazionali, acquisendo i vantaggi del libero scambio e della concorrenza internazionale, e dando vita a un processo di creazione di un mercato europeo comune (MEC).

Sarebbe tuttavia sbagliato – e oltremodo riduttivo – considerare la Comunità economica europea come un semplice spazio economico comune sotto le insegne, spesso contraddittorie e molteplici, del capitalismo. Buona parte dei paesi che composero questo spazio proponevano lo stato sociale (il *welfare state*), la cui affermazione permise di ottenere il famoso compromesso “capitale-lavoro”, marchio del cosiddetto “modello sociale europeo”. Obiettivo della CEE era, non a caso, quello dell'eliminazione delle barriere commerciali tra gli stati allo scopo di aumentare il benessere economico e contribuire all'unione dei popoli europei. La rimozione delle barriere e la conseguente libera circolazione dei fattori produttivi concordavano con gli ideali della cooperazione pacifica, della crescita e prosperità, dell'elevamento del tenore di vita, che si stavano rivelando essenziali per la legittimazione dell'idea di Europa. In questo senso, la scelta dell'integrazione economica non rappresentava una scelta riduttiva, un omaggio utilitarista al primato dell'economia o un ripiegamento. Ma, al contrario, veniva vissuto come un compiuto e accelerato dispiegamento dei valori universalistici che erano stati offuscati dalle pretese protezionistiche del vecchio stato nazionale europeo. Il dispiegamento dell'integrazione economica, lungi dal sacrificare gli ideali politici, etici e sociali che muovevano la costruzione delle democrazie europee, avrebbe accelerato la consapevolezza di un'identità di interessi tra i popoli europei e la possibilità di vivere entro una comune “società europea”. Emblematico a tal proposito è l'articolo 2 del trattato CEE:

La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento 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 fra gli Stati che ad essa partecipano.

Gli autori del trattato CEE si preoccuparono di predisporre tutti gli strumenti giuridici per creare un'area economica in cui i beni prodotti potessero essere commercializzati liberamente. Le principali misure previste atte a favorire la crescita interna delle economie nazionali e la competitività dell'industria europea sui mercati internazionali furono:

- La creazione di un'**unione doganale** per l'azzeramento dei dazi doganali (con il divieto d'introdurre di nuovi) e delle tasse d'effetto equivalente. La liberalizzazione interna era ulteriormente garantita dal divieto di restrizioni quantitative all'importazione o misure d'effetto equivalente. Il programma d'abbattimento dei dazi doganali, delle tasse d'effetto equivalente e delle restrizioni quantitative si svolse regolarmente e fu realizzato nel 1968;
- La fissazione di una **tariffa esterna comune (TEC)** nei confronti dei paesi terzi, applicabile in modo uniforme alle merci importate, qualunque fosse il punto d'entrata nel territorio comunitario;
- La **libera circolazione dei fattori produttivi**, con l'affermazione delle cosiddette "quattro libertà" alla base del mercato comune: libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali.

È importante sottolineare come nel trattato CEE, a dispetto delle misure di forte integrazione economica portate avanti, non si facesse cenno a una moneta comune. Questo perché, in seguito alla Conferenza monetaria e finanziaria internazionale delle Nazioni Unite iniziata a Bretton Woods il primo luglio 1944, ci si trovava a livello internazionale in un regime di cambi fissi, facente capo a due istituzioni appositamente create: il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), denominata in seguito Banca Mondiale (BM).

3.2 L'organizzazione monetaria internazionale e l'Europa

Governi ed economisti hanno spesso dimostrato una preferenza per i regimi di cambio fissi e non flessibili. Dal 1840 al 1914 venne adottato il *gold standard* (o sistema aureo), un sistema monetario in cui la base monetaria era data da una quantità fissata d'oro. Il principale vantaggio nell'adozione di questo tipo di sistema consiste nella stabilità dei cambi. Il valore delle monete non dipende dalla domanda e dall'offerta delle stesse, ma dalla quantità di oro sottostante. Quindi, salvo procedere a

una svalutazione della moneta, generalmente sgradita a chi ha applicato il sistema aureo, in regime di *gold standard* le economie hanno potuto godere del vantaggio di cambi fissi. Nel 1914, con l'inizio della Prima guerra mondiale, la piena convertibilità del denaro in oro venne abbandonata. Dopo il conflitto fu estremamente difficile ricreare la situazione dell'anteguerra, sia perché la Grande Guerra aveva sconvolto lo scenario internazionale (bloccando i flussi commerciali e finanziari), sia perché molte nazioni trovarono difficoltà a garantire una diretta corrispondenza tra la quantità di oro detenuta e la quantità di banconote in circolazione a causa dell'eccessiva emissione di denaro per il finanziamento delle spese belliche. Un altro fattore di crisi del sistema del *gold standard* era dato dalla scarsità di oro in circolazione, che non riusciva a pareggiare le esigenze del sistema economico. Per questi motivi tale sistema monetario, nel periodo fra le due guerre, fu abbandonato e sostituito dal *gold exchange standard*. Quest'ultimo era un sistema monetario aureo che rappresentava una variante del *gold standard* nei paesi che lo adottarono: la valuta cartacea nazionale non era convertibile in oro, ma in una valuta straniera (a sua volta convertibile in oro). Ciò consentì in linea generale di risparmiare oro e di rafforzare le riserve della banca centrale immettendovi le valute estere convertibili. I movimenti di espansione o di contrazione del credito in regime di *gold exchange standard* non riflettevano, però, la valuta di riserva e quindi i relativi effetti non avevano modo di essere neutralizzati. Il pericolo di spinte inflazionistiche, paventato già agli inizi degli anni Venti, divenne ben presto realtà. La crisi del 1929 e la successiva grande depressione degli anni '30 sancirono la disintegrazione del sistema finanziario internazionale e il tramonto del *gold exchange standard* (con conseguente crollo del volume del commercio internazionale, ripristino di norme che limitavano i flussi commerciali e finanziari e politiche autarchiche).

Gli stati partecipanti alla conferenza internazionale di Bretton Woods, ovvero i paesi alleati nella coalizione contro Germania, Giappone e Italia – l'embrione dell'ONU – erano animati dall'esigenza di creare un sistema di regole giuridiche che garantisse l'equilibrio dei mercati ed evitasse le degenerazioni protezionistiche e l'instabilità valutaria che avevano dominato il commercio internazionale negli anni compresi fra le due guerre. La crisi del '29 e gli avvenimenti degli anni '30 avevano dimostrato l'incapacità dei mercati di autoregolarsi e, quindi, la necessità di un sistema di regole che tutelasse la libertà degli scambi e che prevedesse dei correttivi alla distorsione. Come si è precedentemente sottolineato, i negoziati portarono alla creazione di un sistema basato su due istituzioni fondamentali: il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS). Queste istituzioni avevano lo scopo di incoraggiare la cooperazione monetaria tra gli stati ed incentivare il commercio internazionale attraverso la stabilità dei cambi. Per quanto riguarda il Fondo monetario, esso aveva la funzione di imporre il dollaro come unità di misura negli scambi internazionali. In particolare, il FMI aveva lo scopo di promuovere la

cooperazione nel settore monetario e la stabilità dei cambi, utilizzando a tal fine un capitale versato proporzionalmente dagli stati membri. Per appartenere al Fondo e utilizzare le sue risorse, i membri si dovevano impegnare a esprimere la parità delle loro monete in oro o in dollari sulla base del loro valore al 1° luglio 1944 (35 dollari per oncia d'oro). Oltre a ciò, si stabiliva che i tassi massimi e minimi da applicarsi a operazioni in cambi fra le divise dei membri non differissero dalla parità di oltre l'1% e che nessun membro potesse modificare la propria parità monetaria, se non per correggere uno squilibrio fondamentale (solo su proposta del membro e solo dopo consultazione con il Fondo). L'applicazione di questo sistema doveva tradursi in un meccanismo monetario quasi automatico, regolato dalla banca centrale di ciascun paese, che entrava in funzione quando il tasso di cambio raggiungeva i limiti della banda di oscillazione ($\pm 1\%$). Non appena il tasso di cambio raggiungeva il limite superiore o inferiore la banca centrale doveva, a seconda, vendere o acquistare dollari: ciò evitava che il prezzo del dollaro superasse i limiti prestabiliti dall'accordo istituzionale (nel caso dell'Italia, la parità era stata fissata a 625 lire per dollaro e quindi la banca centrale doveva vendere dollari qualora il cambio avesse raggiunto valori prossimi a 629,50 lire e acquistarli nel caso che il cambio si fosse avvicinato a 620,50 lire).

Se questo meccanismo monetario semiautomatico non fosse stato sufficiente, i paesi in gravi difficoltà valutarie potevano richiedere al FMI di accedere alle riserve – i cosiddetti diritti di prelievo (*drawing rights*) – presso un fondo creato con i contributi obbligatori degli stati membri (detti anche *quote*). Il Fondo poteva quindi intervenire per sostenere le monete nazionali in difficoltà attraverso tali strumenti creditizi, che avevano lo scopo di aiutare i paesi membri a superare crisi transitorie.

Tra i paesi che decisero di entrare a far parte del FMI vennero così istituiti tassi di cambio fissi, ma aggiustabili, sostenibili in caso di difficoltà grazie alla cooperazione fra banche centrali e all'accesso alle riserve del Fondo. Il dollaro assunse la funzione di moneta di riferimento essendo convertibile in oro. Attraverso questo ingegnoso doppio sistema di convertibilità, noto come *gold dollar standard*, il dollaro venne posto al centro del sistema e divenne un mezzo di pagamento internazionale e uno strumento di riserva. Se il sistema avesse funzionato come previsto, il mondo si sarebbe avvicinato alla situazione ideale in cui esiste una sola moneta mondiale. Tale situazione sarebbe stata caratterizzata da stabilità monetaria e dei pagamenti internazionali, avrebbe facilitato gli scambi e lo sviluppo internazionale. Tuttavia, il sistema di Bretton Woods crollò nel 1971 perché l'impegno alla convertibilità ad un prezzo stabilito non era più credibile: il dollaro, chiamato a svolgere le funzioni di standard internazionale, si trovò sottoposto a due esigenze contrapposte, dovendo da un lato fornire liquidità al sistema e dall'altro mantenere intatto il rapporto fiduciario che lo rendeva una vera e propria moneta internazionale. L'offerta di liquidità al sistema era strettamente legata alla politica economica adottata dagli Stati Uniti, piuttosto che alle esigenze del sistema internazionale, e nel corso

degli anni '60 si materializzò un problema di eccesso di offerta di dollari all'estero a causa del continuo deteriorarsi della bilancia dei pagamenti americana. L'aggravarsi del deficit della bilancia dei pagamenti statunitense (anche a causa del coinvolgimento nella guerra del Vietnam) causò una perdita di fiducia nel dollaro da parte degli stessi investitori americani. Il relativo disinteresse dell'amministrazione Nixon (gennaio 1969) nei confronti dell'indebolimento del dollaro suscitò ben presto l'impressione che gli USA stessero perseguendo una politica di "benevola negligenza" (*benign neglect*) verso le proprie responsabilità finanziarie, lasciando che il disavanzo della bilancia dei pagamenti crescesse senza che si effettuassero interventi convincenti per correggere la situazione. Ben presto tale politica si tradusse in un aperto invito agli operatori finanziari a speculare contro il dollaro: l'attacco speculativo contro la moneta statunitense divenne pesante, tanto che il 15 agosto 1971, di fronte all'ulteriore aggravarsi del deficit della bilancia dei pagamenti, il presidente Richard Nixon sospese la convertibilità dollaro-oro, contro gli impegni assunti all'interno del FMI. Di fatto, fu la fine di Bretton Woods: come vedremo, il sistema venne definitivamente abbandonato nel 1973. L'intervento di Nixon spezzò il legame del dollaro con l'oro e il risultato pratico fu che progressivamente tutti i paesi europei rinunciarono a sostenere il dollaro e le monete vennero lasciate fluttuare liberamente sul mercato dei cambi. Il passaggio ai cambi flessibili risolse il problema della credibilità, tuttavia, l'abbandono della convertibilità della moneta a un prezzo fisso reintrodusse i problemi legati alla volatilità e instabilità del tasso di cambio.

3.3 La reazione dei paesi comunitari alla crisi di Bretton Woods: dal Piano Werner al Serpente monetario

L'articolo 3 del Trattato di Roma conteneva principi piuttosto vaghi in materia di politica economica e monetaria comune, limitandosi alla necessità di indirizzare l'azione della Comunità all'applicazione di procedure che permettessero di coordinare le politiche economiche degli stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti. L'organizzazione del sistema monetario internazionale, scaturita dagli accordi del FMI, assicurando la necessaria stabilità ai rapporti monetari, mise per molti anni in secondo piano la necessità di iniziative in questo campo a livello di mercato comune. Solo quando il sistema di Bretton Woods entrò in crisi vennero ipotizzate alternative di cooperazione europea a livello monetario, per contrapporsi congiuntamente alle fluttuazioni connaturate al sistema dei cambi flessibili.

Sulla base delle direttive e del mandato avuto dalla conferenza dei capi di stato e di governo tenutasi all'Aia nel dicembre 1969, Pierre Werner, primo ministro e ministro delle Finanze del governo lussemburghese, nel giugno del 1970 presentò al Consiglio la soluzione europea alla crisi di Bretton

Woods: l'unione economica e monetaria degli stati membri. In realtà il Piano Werner fu il risultato di un compromesso fra le posizioni divergenti degli stati membri in merito alle priorità necessarie in vista del raggiungimento di un siffatto obiettivo. Alcuni Stati, come Germania e Paesi Bassi (gli "economisti"), ritenevano che l'armonizzazione delle politiche economiche costituisse il fondamento indispensabile dell'integrazione monetaria. Altri, fra cui Francia e Lussemburgo (i "monetaristi"), erano convinti invece che l'unione monetaria dovesse precedere il coordinamento delle politiche economiche fra gli Stati membri. Il Piano affermò la necessità di uno sviluppo parallelo dei settori economico e monetario. Venne pertanto delineato un percorso in due fasi di attuazione da completare entro 10 anni: la prima relativa alla convergenza dei parametri economici e la seconda di quelli monetari, al fine di conciliare le diverse posizioni dei paesi membri.

Nel dicembre 1971, pochi mesi dopo l'adozione del Rapporto Werner da parte del Consiglio il 22 marzo 1971, l'America, di fronte al timore di un crescente disordine monetario internazionale, decise di rivedere i provvedimenti di agosto e riunì il G-10 (Stati Uniti, Canada, Giappone, membri CEE, Gran Bretagna), per negoziare le modalità del ritorno a tassi di cambio fissi. Gli accordi di Washington, siglati presso lo Smithsonian Institute il 18 dicembre 1971, sancirono che la moneta americana non avrebbe tratto più la sua legittimazione dal legame con l'oro, ma dal suo valore quale strumento di acquisto di prodotti (o titoli) statunitensi. Si allargarono inoltre i margini di fluttuazione autorizzati intorno al tasso di parità dall'1 al 2,25% in più o in meno. La risposta dei paesi CEE si concretizzò nella creazione del "Serpente nel tunnel": gli stati membri decisero di mantenere il valore in dollari delle loro valute all'interno dell'ampio campo di oscillazione stabilito dagli accordi di Washington, ma si impegnarono a restringere maggiormente le bande di oscillazione tra le loro valute e fra quelle dei paesi in procinto di entrare (Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca). Il 24 aprile del 1972 venne sottoscritta a Basilea un'intesa valutaria regionale detta "Serpente monetario", al fine di ridurre il margine di fluttuazione all'1,125% in più o in meno rispetto alla parità dichiarata di ciascuna di queste monete in dollari. Tuttavia, appena 15 mesi dopo la firma degli accordi di Washington, il sistema di Bretton Woods collassò definitivamente: tutti i maggiori paesi industrializzati decisero di abbandonare il rapporto di parità nei confronti del dollaro, instaurando così il nuovo sistema di cambi fluttuanti. Il Serpente monetario restò comunque in vigore anche dopo il fallimento di questi accordi, e venne chiamato, non senza un pizzico di ironia, il "serpente nel lago" (*the snake in the lake*) per distinguerlo dal suo predecessore detto il "serpente nel tunnel" (*the snake in the tunnel*). Con la fluttuazione del dollaro, le banche centrali europee non erano più tenute a intervenire nei confronti della moneta americana. I ministri delle Finanze dei paesi CEE decisero quindi di impegnarsi in una fluttuazione congiunta rispetto al dollaro. Tuttavia, il declino del dollaro nel 1973 e il primo shock petrolifero provocato dall'OPEC (Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) causarono ampi

disavanzi nella bilancia dei pagamenti di tutti i paesi europei, mettendo subito in difficoltà il Serpente monetario. I paesi CEE infatti adottarono differenti politiche economiche in relazione alla crisi, conseguenza di opinioni diverse in merito a come superare gli ostacoli: non tutti ritenevano che la politica monetaria dovesse essere indirizzata alla stabilità dei prezzi, come pensava la Bundesbank. Al contrario, alcuni paesi europei ricorsero alla stampa di nuova moneta per finanziare i crescenti disavanzi statali e le importazioni di petrolio, alimentando in questo modo l'inflazione. Negli anni '70, quindi, i paesi europei perseguivano obiettivi di politica economica alquanto differenti, stabiliti a livello nazionale senza alcun tentativo di coordinamento e ciò fece presto sorgere forti tensioni a livello di fluttuazione congiunta. Fino a quando gli obiettivi di politica economica dei singoli paesi europei fossero stati divergenti, si sarebbero inevitabilmente create tensioni sul piano dei tassi di cambio. E data la precedenza che tutti gli stati europei riservavano all'interesse nazionale rispetto alla causa dell'integrazione economica e monetaria, era chiaro che queste tensioni sarebbero state risolte cercando di dare stabilità al proprio tasso di cambio piuttosto che modificando le scelte di politica economica. Non a caso, la vita del Serpente fu caratterizzata da continue defezioni (prima la Gran Bretagna, poi l'Irlanda, l'Italia e infine la Francia). Solo alcuni stati comunitari – Germania, Benelux, Danimarca – riuscirono a mantenere le loro valute costantemente all'interno delle bande di fluttuazione, e il Serpente finì per interessare un numero limitato di paesi che si ancorarono al ruolo centrale del marco tedesco (il fatto che i paesi del Benelux e la Danimarca rimasero saldamente ancorati al marco si spiega in quanto i tassi di cambio stabili erano molto importanti per il buon funzionamento di queste piccole economie aperte, in cui gli scambi con il resto del mondo e con la Germania avevano un peso rilevante).

Pertanto, il progetto di creare un'unione monetaria europea tramite il progressivo irrigidimento dei tassi di cambio si rivelò impossibile da realizzare. Tuttavia, furono compiuti alcuni passi importanti. Il Serpente monetario creò le basi per una crescente mobilitazione fra i paesi CEE in un campo nuovo, in quanto si cominciò, in occasione delle diverse crisi, a dibattere in forum comuni problemi di carattere monetario di portata internazionale.

3.4 Il rilancio del 1978: il Sistema monetario europeo (SME)

Il subbuglio economico e finanziario internazionale dei primi anni '70 aveva sospeso il processo di unificazione monetaria, ma nella seconda metà del decennio crebbe la disillusione europea nei confronti del nuovo sistema di cambi flessibili al quale appartenevano buona parte dei paesi CEE che avevano dovuto lasciare il Serpente monetario. In un famoso discorso tenuto all'Istituto universitario europeo di Fiesole nel gennaio del 1977, il presidente della Commissione europea Roy Jenkins criticò

il concetto della *politique des petits pas*, così come l'illusione che il coordinamento delle politiche su base volontaristica avrebbe condotto a una loro naturale convergenza verso l'Unione economica e monetaria. Jenkins si appellò invece all'esigenza di un grande balzo in avanti e alla necessità di trasferire i poteri a un'autorità centrale responsabile della politica economica e monetaria: «i vantaggi di una moneta europea, quale pilastro congiunto e alternativo del sistema monetario mondiale, sarebbero cospicui e la loro necessità è resa ancor più evidente dagli attuali problemi del dollaro e dagli eventuali effetti destabilizzanti che questi possono produrre»⁵. Lo SME fu istituito su impulso del presidente francese Giscard d'Estaing e del cancelliere tedesco Helmut Schmidt. Entrato in vigore il 13 marzo 1979, costituì un accordo per il mantenimento di una parità di cambio prefissata (stabilita dagli Accordi di cambio europei), che poteva oscillare entro una fluttuazione del $\pm 2,25\%$ (del $\pm 6\%$ per Italia, Gran Bretagna, Spagna e Portogallo), avendo a riferimento una unità di conto comune, l'European Currency Unit (ECU). Si decise di ridurre gradualmente le fluttuazioni delle monete uscite dal Serpente (franco francese, sterlina inglese e lira italiana), per permetterne il rientro nel nuovo sistema. La creazione dello SME rispecchiava una preoccupazione di fondamentale importanza: evitare che l'instabilità monetaria rimettesse in discussione il processo d'integrazione reale della Comunità. Si prevedeva infatti l'istituzione di un Fondo monetario europeo in ECU da utilizzarsi negli interventi e nei rapporti tra banche centrali. Il dollaro avrebbe perduto la funzione di strumento monetario nei rapporti tra i paesi membri e l'ECU avrebbe quindi rappresentato un embrione della futura "moneta europea". La novità maggiore rispetto al Serpente fu proprio l'istituzione dell'ECU al fine di rendere il sistema meno asimmetrico. Questo era calcolato in base al meccanismo del paniere (*basket mechanism*): i tassi di cambio delle monete venivano valutati ponderandoli sul paniere che racchiudeva tutte le monete dei paesi membri, anche quelle che avevano deciso di rimanere al di fuori dello SME. Il peso relativo delle varie valute SME all'interno del paniere rifletteva la diversa importanza economica di ciascun paese. Ogni valuta CEE aveva inoltre un tasso centrale definito in ECU; questi tassi centrali a loro volta erano usati per stabilire una griglia di tassi di cambio bilaterali. La flessibilità del sistema, garantita dai controlli sui capitali e dalle bande di oscillazione relativamente ampie, ha permesso allo SME di funzionare con discreto successo per diversi anni. Tuttavia, dal 1987, con l'evoluzione dello SME in un sistema di cambi fissi, vennero poste le basi per la sua dissoluzione, che si materializzò in seguito alla recessione dell'economia europea del 1992-93. Fu l'incapacità di risolvere il conflitto a proposito di quali fossero le migliori misure di politica monetaria da adottarsi in caso di congiuntura negativa che minò la fiducia nei tassi di cambio fissi e innescò le crisi speculative di quegli anni. A causa dell'incapacità dei paesi europei di trovare una soluzione cooperativa, divenne necessario diluire lo SME allargando le bande di oscillazione. Ciò

⁵ R. Jenkins, *Le sfide attuali e le possibilità future dell'Europa*, in «The Federalist», anno 1978, numero 1, p. 11.

nonostante, allo SME vanno riconosciuti diversi meriti. Indubbiamente, esso costituì il primo tentativo di qualche successo di cooperazione monetaria; lo SME fu inoltre alla base di un processo di convergenza dell'inflazione all'interno della Comunità, dal momento che impose una disciplina monetaria; inoltre, a dispetto delle ricorrenti crisi speculative, è stato un ordinamento che ha garantito per diversi anni una certa stabilità e solidità all'organizzazione monetaria europea. Tali risultati costituirono sicuramente un grande passo in avanti verso l'Unione economica e monetaria (UEM).

3.5 Il secondo rilancio europeo: l'Unione economica e monetaria

3.5.1 Il trattato di Maastricht

Nel giugno del 1988 i capi di stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo tenutosi ad Hannover conferirono a un comitato presieduto da Jacques Delors, presidente della Commissione europea, il compito di formulare le tappe concrete per l'Unione economica e monetaria. Il Rapporto Delors stabilì tre condizioni necessarie per la creazione dell'UEM:

1. La garanzia di convertibilità totale e irreversibile delle monete;
2. La liberalizzazione completa dei movimenti di capitale e l'integrazione dei mercati bancari e finanziari;
3. L'eliminazione dei margini di fluttuazione e la fissazione irrevocabile della parità.

Sulla base del Rapporto Delors, la strategia prevista dal Trattato di Maastricht per l'integrazione monetaria in Europa si è basata su due linee direttrici: un processo di transizione graduale suddiviso in tre fasi di attuazione e il soddisfacimento dei cosiddetti criteri di convergenza. Il primo luglio 1990 ebbe inizio la Prima fase dell'Unione economica e monetaria (UEM), che fu principalmente caratterizzata dallo smantellamento di tutte le barriere interne alla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali fra gli Stati membri dell'UE. La Seconda fase si aprì il primo gennaio 1994 con la fondazione dell'Istituto monetario europeo (IME), al quale sarebbe succeduta la Banca centrale europea (BCE). Questa fase fu dedicata ai preparativi tecnici per la creazione della moneta unica, all'applicazione della disciplina di bilancio e al rafforzamento della convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'UE. La Terza e ultima fase dell'UEM fu avviata l'1 gennaio 1999: i tassi di conversione fra le valute degli 11 Stati membri inizialmente partecipanti furono fissati in modo irrevocabile, l'euro venne introdotto quale moneta comune e il Consiglio direttivo della BCE assunse la competenza per la politica monetaria unica nell'area dell'euro. Il Trattato di Maastricht prevedeva che i paesi dell'Unione europea per entrare nell'UEM dovessero soddisfare i cosiddetti "criteri di convergenza", da verificarsi in base ai dati dell'anno precedente l'adesione:

1. Un tasso medio di inflazione che, “nel corso di due anni, non superi di oltre l’1,5% quello dei tre stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi (2,7% al momento della verifica);
2. Un bilancio pubblico caratterizzato da un disavanzo non superiore al 3% del PIL;
3. Un tasso di cambio stabile, verificato attraverso la permanenza di ciascuna moneta nello SME “senza gravi tensioni per almeno due anni prima dell’esame”;
4. Tassi di interesse stabili e cioè un tasso di interesse sui titoli di stato a lungo termine che non superi di oltre il 2% quello della media dei tre paesi con minore inflazione (7% al momento della verifica);
5. Un debito pubblico non superiore al 60% del PIL oppure “in diminuzione sostanziale e continua verso il valore di riferimento”.

Il 2 maggio 1998 il Consiglio europeo straordinario, sulla base dei dati economici definitivi del 1997, ha scelto i paesi candidati idonei, cioè quelli che avevano rispettato tutti e cinque i criteri fissati dal trattato di Maastricht. Si trattava di 11 paesi: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna. La Gran Bretagna e la Danimarca non sono state ammesse in quanto si sono avvalse della possibilità di rinuncia volontaria (*opt-out*). I rigidi criteri di convergenza alla fine non hanno ristretto in modo rilevante (come sperava la Germania) il numero dei paesi ammessi alla fase finale dell’UEM: solo Grecia e Svezia non sono stati dichiarati idonei, infatti la Svezia non aveva rispettato i margini normali di fluttuazione previsti dallo SME nei due anni precedenti la verifica; mentre la Grecia, al momento della verifica, non aveva soddisfatto nessuno dei criteri di convergenza (dal primo gennaio 2001 la Grecia, dopo un grande balzo in avanti che le ha permesso di raggiungere i parametri richiesti, ha fatto il suo ingresso nell’UEM, nonostante in seguito i dati forniti dal governo greco si siano rivelati sostanzialmente falsi).

3.5.2 Il Patto di stabilità e crescita

Il Patto di stabilità e crescita, adottato al vertice di Dublino nel 1996, ha l’obiettivo di evitare che, dopo aver introdotto la moneta unica il primo gennaio 1999, venga ad allentarsi la disciplina seguita dagli stati membri in materia di bilancio. Esso è concretamente costituito da un pacchetto di provvedimenti, tra cui la risoluzione del Consiglio europeo adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997 e due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997, che ne precisano le modalità tecniche. Il Patto di stabilità prevede essenzialmente misure preventive, volte a evitare che i paesi partecipanti alla zona euro facciano registrare disavanzi eccessivi (superiori alla soglia del 3% del PIL) e richiede agli stati membri il contenimento del debito pubblico. Esso prevede l’instaurazione di un sistema di allarme

preventivo che comporta una rigorosa sorveglianza delle posizioni di bilancio dei paesi, e una serie di disposizioni dissuasive, nella forma di sanzioni finanziarie (dallo 0,2% a un tetto massimo dello 0,5% del PIL), nei confronti di quegli stati che non abbiano adottato adeguati provvedimenti per correggere una situazione di disavanzo eccessivo. Onde evitare che l'imposizione delle sanzioni pecuniarie possa avere un effetto controproducente, le multe vengono applicate solo dietro delibera del Consiglio e possono essere sospese se il deficit eccessivo è stato causato da circostanze "eccezionali e temporanee", come una grave recessione.

Il Patto di stabilità è stato tuttavia più volte riformato nel periodo 2005-11, e infine trasformato nel fiscal compact. Da più parti si è infatti sottolineata l'eccessiva rigidità del Patto: questa e altre difficoltà, legate al ristagno delle economie europee dei primi anni 2000, hanno portato, sotto la spinta dei governi di Francia e Germania, entrambi alle prese con forti aumenti dei loro deficit di bilancio, alla sospensione di fatto del Patto e all'introduzione di modifiche sostanziali nel Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 22-23 marzo 2005. L'intento dichiarato era quello di prestare maggiore attenzione alla logica economica delle regole, per rafforzarne la credibilità e il rispetto, ma in realtà questi interventi correttivi alle disposizioni del Patto di stabilità minavano seriamente la sua possibilità di applicazione. Con la riforma del 2005 vengono infatti allentati i criteri di azione della Commissione nei procedimenti di deficit eccessivo: in particolare, si doveva tenere in considerazione il ruolo delle riforme strutturali intraprese dai paesi nel contesto della sorveglianza sul bilancio, valutare quindi caso per caso se il deficit superiore al 3% possa dirsi eccessivo o meno.

L'esplosione della crisi finanziaria ed economica del 2008-09, e la conseguente crisi dell'euro (2010-11), hanno messo ulteriormente a nudo l'inadeguatezza dei meccanismi di sorveglianza del Patto. La più importante lezione della crisi è stata che la sola disciplina fiscale, per quanto necessaria, non è affatto sufficiente a garantire la stabilità macro-finanziaria dei singoli Paesi e dell'area monetaria europea nel suo complesso, come i casi dell'Irlanda e della Spagna, fiscalmente virtuose, hanno confermato. Proprio per porre riparo a queste carenze il Consiglio europeo e il Parlamento europeo (sulla base di un lavoro preparatorio durato mesi) hanno approvato nel corso del 2011 alcune importanti riforme del Patto di stabilità e della *governance* economica europea, il cosiddetto accordo *six-pack*. Tali riforme hanno introdotto novità importanti sul piano della prevenzione e della correzione degli squilibri di bilancio nazionali. Più in particolare, tre dei sei provvedimenti approvati riguardano i bilanci pubblici, due prevedono la costituzione di un nuovo sistema di allerta e sanzioni nel caso si verificassero squilibri economici, e uno stabilisce gli standard da seguire nella redazione dei conti pubblici nazionali. Nel dicembre 2011, poi, di fronte all'incalzare della crisi dell'euro, è stata siglata a Bruxelles una nuova intesa europea per il rafforzamento della disciplina di bilancio e il coordinamento delle politiche fiscali, il Patto di bilancio europeo (anche noto come *fiscal compact*),

che ha introdotto vincoli e sanzioni fiscali e di bilancio, in parte nuovi e in parte non dissimili da quelli già adottati con il *six-pack*.

3.6 Le banche centrali europee e la Banca centrale europea

In Europa, le banche centrali nascono tra Otto e Novecento dalla trasformazione delle banche di emissione, inizialmente create per emettere banconote e gestire una parte del debito pubblico. La trasformazione in banche centrali implicò l'assunzione della duplice responsabilità di governare l'offerta di moneta fiduciaria e garantire la stabilità dei sistemi bancari. Non è un caso che tra il 1870 e il 1914 la relativa stabilità dei principali sistemi finanziari europei venne assicurata da un patto di reciproca cooperazione, ancorché informale, tra le maggiori banche centrali. La capacità della Banca d'Inghilterra di intervenire a garanzia della stabilità monetaria e finanziaria dipese dalla disponibilità delle riserve auree della Banca di Francia, l'effettivo prestatore di ultima istanza internazionale dell'Ottocento: in tal modo si assicurò la stabilità non soltanto del sistema bancario inglese, ma dell'intero sistema monetario internazionale. Questa stabilità si dissolverà con la prima guerra mondiale e non si riuscirà a riportarla in vita durante gli anni tra le due guerre.

Se all'interno della CEE si cominciarono a presentare progetti concreti di integrazione monetaria (Piano Werner) già all'inizio degli anni '70, l'idea di una banca centrale, quale istituzione sovranazionale e gestore indipendente della politica monetaria europea, dovette attendere il Rapporto Delors per la prima formulazione, il Comitato dei governatori per l'esplicita definizione e il Trattato di Maastricht per la definitiva realizzazione. Tra il 1994 e il 1998 ha operato una forma embrionale di banca centrale europea: l'Istituto monetario europeo. La creazione dell'IME segnò l'avvio della Seconda fase della UEM. Il carattere transitorio dell'IME rifletteva lo stato di avanzamento dell'integrazione monetaria nell'Unione: l'Istituto non era responsabile della conduzione della politica monetaria dell'UE, che rimaneva una prerogativa delle autorità nazionali, e non aveva competenza per effettuare operazioni in valuta. Esso aveva il compito di promuovere la convergenza dei più importanti indicatori economici e di eseguire i preparativi necessari per la realizzazione di una politica monetaria unitaria, nonché di una moneta unica. La conferma data dal Consiglio europeo straordinario del 1998 dell'avvio della terza fase dell'UEM per 11 paesi si è tradotta nell'istituzione formale del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) nonché nella liquidazione dell'IME, le cui strutture sono confluite nella BCE.

3.6.1 Obiettivi e funzionamento della Banca centrale europea

Come recita l'art. 105 del Trattato di Maastricht, il SEBC, composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali, ha come obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi e, in secondo luogo, sostenere le politiche economiche generali della comunità. Per assolvere tale funzione di garante della stabilità dei prezzi, la BCE deve godere di indipendenza politica, come previsto dall'art. 107, che vieta al SEBC, alla BCE e alle banche centrali nazionali la possibilità di sollecitare o accettare istruzioni da parte dei governi degli stati membri, i quali a loro volta si impegnano a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali monetari nell'assolvimento dei loro compiti. Il nodo centrale, anche nel caso dell'indipendenza politica, è sempre l'inflazione. Diversi studi empirici hanno rilevato che nei paesi industrializzati, in particolar modo negli anni '70 e '80, maggiore era il grado di indipendenza della banca centrale, minore era il livello di inflazione. Di qui l'assunto, ampiamente dimostrato, secondo cui le banche centrali che prendono ordini dal governo tendono a produrre livelli di inflazione più elevati rispetto alle banche centrali politicamente indipendenti.

Per quanto riguarda il tasso ottimale di inflazione cui attenersi, il 13 ottobre 1998 il Consiglio dei governatori della BCE ha chiarito anche questo punto, annunciando formalmente la strategia monetaria. L'incremento annuo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'area euro dovrà essere inferiore al 2%, perciò sembra che un tasso di inflazione nell'intervallo 0-2% sia compatibile con la stabilità dei prezzi. Inoltre, nella conduzione della politica monetaria la BCE ha attribuito un ruolo preminente agli aggregati monetari. Il Consiglio direttivo della BCE ha fissato il valore di riferimento per la crescita della massa monetaria (4,5%) coerente con il conseguimento dell'obiettivo della stabilità dei prezzi.

Per quanto riguarda il funzionamento e l'organizzazione interna della BCE, ci si è in parte ispirati al Federal Reserve System (FED) americano. Il sistema federale europeo condivide con quello americano la caratteristica di avere al vertice un unico organo decisionale: le banche centrali non prenderanno più decisioni relative alla politica monetaria e ai tassi di cambio, ma dovranno semplicemente dare attuazione alle decisioni prese dalla BCE. Il SEBC si differenzia da quello americano per il maggior grado di decentramento sia delle funzioni analitiche di supporto alle decisioni sia di quelle operative. Ciascuna banca centrale nazionale coadiuva la BCE nello sforzo decisionale tramite il suo servizio studi, attraverso l'invio di dati e proposte, e conserva importanti competenze operative quali la stampa delle banconote in euro e la raccolta e l'elaborazione delle statistiche monetarie e finanziarie. Inoltre, grazie alla politica di decentramento delle operazioni monetarie, le azioni di credito continuano a mantenere le proprie disponibilità liquide in depositi presso la banca centrale nazionale del paese di residenza, non presso la BCE (ad esempio, i conti delle banche residenti in Italia sono oggi presso la Banca d'Italia). Infine, alle singole banche centrali nazionali rimane una funzione molto importante: quella di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e

della stabilità del sistema finanziario. In realtà, tale compito viene sottratto alle singole banche centrali nazionali a partire dal 2015, quando compiti specifici in merito alla vigilanza sul sistema creditizio sono attribuiti direttamente alla BCE.

Rimangono dunque due problemi aperti relativamente alle funzioni della BCE. In primo luogo, è opportuno approfondire, soprattutto alla luce della recente crisi economica e finanziaria, un eventuale ruolo di *lender of last resort* (o prestatore di ultima istanza) della BCE. Nel dibattito pubblico recente si è ripetuto spesso che la FED avrebbe poteri di prestatore di ultima istanza che la BCE non avrebbe; sulla base di questa affermazione, molti commentatori, da più parti dello spettro ideologico, hanno sostenuto la necessità di assimilare le finalità istituzionali della BCE alla FED, così da consentire alla prima di svolgere un ruolo molto più interventista per fronteggiare la crisi, al pari di quanto statutariamente consentito alla seconda. In realtà, questo ragionamento si formula su una premessa non corretta: esistono in effetti alcune differenze fondamentali tra FED e BCE. Le più rilevanti sono due: il divieto per la BCE di rendersi direttamente acquirente di titoli di debito pubblico degli stati membri dell'UE [TFUE, art. 123, par. 1] (essa può quindi acquistare titoli di stato solo sul mercato secondario, mentre la Fed anche sul primario); e il mandato della BCE di perseguire soltanto la stabilità dei prezzi, e non la massima occupazione, a differenza della FED che ha invece entrambi gli obiettivi. Tuttavia, con la crisi dell'area euro, che ha messo pesantemente in dubbio la solvibilità di Grecia, Spagna e Italia, la BCE è dovuta intervenire per iniettare liquidità nei mercati dei titoli di stato: dall'ottobre 2008, la BCE si è quindi resa conto che i compiti di una banca centrale vanno ben oltre la garanzia della stabilità dei prezzi, essendo costretta ad aumentare massicciamente la liquidità per salvare il sistema bancario. Pertanto, la BCE non ha esitato ad intervenire come *lender of last resort* per il sistema bancario, nonostante i timori di azzardo morale, di inflazione e le implicazioni di bilancio dei suoi prestiti. Anche durante la crisi economica scaturita dalla pandemia da Covid-19, la risposta della BCE è stata straordinaria, prevedendo 1.850 miliardi di acquisto di diversi tipi di attività, come titoli emessi dalle banche (per garantire la liquidità necessaria a imprese e cittadini), oppure titoli di società.

In secondo luogo, dal momento che tra i paesi dell'UE esistono fluttuazioni cicliche asimmetriche, è ovvio che una politica monetaria unica non può andare incontro alle esigenze di tutti i paesi. Ai governi nazionali non resta che affidarsi alla politica fiscale per raggiungere gli obiettivi di produzione e occupazione.

Resta infine una domanda relativa al buon funzionamento dell'UEM nel complesso: quanto è efficiente un'unione monetaria senza un bilancio comune? Il volume del budget europeo è infatti relativamente modesto: esso rappresenta appena l'1% del PIL dei paesi membri. La ragione principale alla base di questa esigua entità è data dal fatto che la spesa pubblica nei settori di interesse sociale

(difesa, sanità, pensioni, ecc.) è sempre rimasta esclusiva competenza degli stati membri. Inoltre, a differenza dei bilanci nazionali, il bilancio dell'Unione è limitato da un vincolo stringente che gli impedisce di ricorrere al prestito (cioè di emettere titoli di debito) e ha sempre ottemperato all'obbligo di pareggio tra entrate e uscite. La costruzione di un'Europa federale, dal momento che gli stati membri non sono disposti a centralizzare a livello europeo una parte significativa dei bilanci nazionali, resta per ora un'ipotesi remota. Tuttavia, come si è visto nel caso della Grecia durante la crisi del debito pubblico, un'unione monetaria senza un'unione politica corre forti rischi in momenti di crisi. Il sostegno della BCE come prestatore di ultima istanza nel mercato dei titoli sovrani, pur essendo un elemento necessario della *governance* dell'Eurozona, non è sufficiente. Al fine di evitare future crisi nell'area euro, saranno necessari passi significativi verso un'ulteriore unificazione politica. Alcuni passi in tale direzione sono stati compiuti recentemente quando il Consiglio europeo ha deciso di rafforzare il controllo sulle procedure di bilancio e sulle politiche macroeconomiche nazionali. Queste decisioni, tuttavia, sono insufficienti e sono richiesti cambiamenti più sostanziali nella *governance* dell'Eurozona.

4 LA CITTADINANZA EUROPEA E LA CARTA DEI DIRITTI

Il principio della cittadinanza dell'Unione è sancito nei trattati UE:

È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.⁶

Come si evince da questo articolo, la cittadinanza dell'UE è riconosciuta automaticamente a tutti i cittadini degli stati membri dell'Unione europea.

Con la cittadinanza europea, istituita dal trattato di Maastricht del 1992, ogni cittadino dell'Unione acquisisce una serie di diritti importanti:

- **Il diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione europea** e di soggiornare ovunque sul suo territorio. Per il singolo cittadino, si tratta di uno dei vantaggi più tangibili dell'Unione europea. Attualmente sono circa 11 milioni i cittadini dell'UE che, avvalendosi del diritto di libera circolazione, vivono in un altro paese dell'Unione. E sono ancora più numerosi quelli che, per ragioni professionali o per turismo, viaggiano regolarmente in altri paesi dell'UE senza essere soggetti a controlli all'interno dello spazio Schengen o che beneficiano di corsie preferenziali per i controlli alle frontiere. La nozione di libera circolazione delle persone nacque con la firma dell'accordo di Schengen nel 1985 e della successiva convenzione di Schengen nel 1990, che abolirono i controlli alle frontiere fra i paesi partecipanti. Gli accordi, inizialmente nati al di fuori della normativa UE, ne divennero parte con il Trattato di Amsterdam. La cooperazione Schengen, essendo parte del quadro giuridico e istituzionale dell'UE, è stata quindi gradualmente estesa alla maggior parte degli Stati membri dell'UE e ad alcuni paesi extra UE. Attualmente, gli stati membri che non fanno parte dell'area "Schengen" (nome con cui i Paesi membri del trattato in questione indicano l'insieme dei territori su cui il trattato stesso è applicato) sono l'Irlanda (in base a una clausola di *opt-out*) e che mantiene la propria area di circolazione con la Gran Bretagna/Regno Unito; Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania, che però vi aderiranno prossimamente. Gli stati terzi che partecipano a Schengen sono Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein;
- **Il diritto di votare o di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali** nel paese UE in cui vive, anche se non possiede la cittadinanza di quel paese;
- **Il diritto di essere tutelato dalle autorità diplomatiche o consolari di qualsiasi paese dell'UE** se il proprio stato membro di origine è privo di rappresentanza consolare in un paese terzo (ovvero, un paese esterno all'UE);

⁶ TFUE, art. 20, par. 1.

- Il diritto di inviare una petizione al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo e di **rivolgersi a qualsiasi istituzione o organismo dell'UE**. Il Mediatore europeo conduce, in particolare, indagini sui casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni dell'UE, ovvero casi in cui le istituzioni dell'UE abbiano omesso di compiere un atto dovuto o non abbiano rispettato i principi della corretta amministrazione o abbiano infranto la legge. Il Mediatore tratta le denunce da parte di cittadini, residenti, imprese e organizzazioni dell'UE.

La cittadinanza dell'Unione e i diritti che essa comporta debbono essere visti in prospettiva, se si vuole comprendere appieno la dinamica del processo avviato nel 1957 dal trattato che istituisce la Comunità economica europea e che ha introdotto il diritto delle persone di circolare liberamente nel suo territorio. In quegli anni, la libera circolazione delle persone comportava uno stretto legame con lo svolgimento di un'attività economica – intendendo per attività economica un lavoro dipendente, un'attività autonoma oppure la prestazione di servizi. Il diritto di soggiorno su tutto il territorio della Comunità fu quindi riconosciuto innanzitutto ai lavoratori subordinati e autonomi ed ai loro familiari in relazione al diritto all'esercizio di un'attività professionale su tale territorio.

L'Atto unico europeo (1986) ha modificato il trattato di Roma precisando la volontà di creare uno spazio senza frontiere e di abolire i controlli alle frontiere interne sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità. La creazione di tale spazio, purtroppo, non è avvenuta come previsto entro la data del 31 dicembre 1992. Nel 1990, tuttavia, la dinamica dell'Atto unico indusse il Consiglio a estendere il diritto di soggiorno anche alle persone che non esercitano alcuna attività economica, a condizione che dispongano di risorse sufficienti e di una copertura sociale. Questo diritto di circolare e di soggiornare, attribuito alle persone, è stato consacrato dall'introduzione, nel trattato sull'Unione europea (1992), del concetto di cittadinanza dell'Unione. Nel 1997, con il trattato di Amsterdam, si è trovato un accordo che consente di progredire sul fronte della libera circolazione delle persone, inserendo l'accordo di Schengen nel trattato sull'Unione europea (taluni Stati membri hanno tuttavia espresso il desiderio di ottenere uno statuto particolare e mantengono alcuni controlli alle proprie frontiere con altri Stati membri).

Del resto, fin dal 1974 - per l'esattezza dal vertice di Parigi - si era parlato del problema della definizione dei "diritti speciali" da conferire ai cittadini della Comunità economica dell'epoca. Nel 1992, il trattato sull'Unione europea istituiva una cittadinanza europea nell'ambito del trattato di Roma (articolo 17, ex articolo 8). Dopo la firma del TUE, la dichiarazione del Consiglio europeo di Birmingham precisava, nell'ottobre 1992, i contorni di tale cittadinanza: «[...] la cittadinanza dell'Unione comporta per i nostri cittadini una protezione e diritti supplementari senza sostituirsi minimamente alla cittadinanza nazionale». Del resto, una dichiarazione acclusa al trattato che istituisce la Comunità economica europea ricorda che «la questione se una persona abbia la

nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

Nell'istituire il concetto di cittadinanza dell'Unione, il trattato di Maastricht ha conferito ad ogni cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e personale di circolare e di soggiornare, indipendentemente dallo svolgimento di un'attività economica. Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali nello Stato membro in cui il cittadino risiede, nonché il diritto alla tutela diplomatica e consolare nel territorio di un paese terzo, hanno reso tangibile, nella pratica, l'esistenza effettiva di una cittadinanza comune. Alcune direttive adottate nel 1993 e nel 1994 hanno fissato le disposizioni di applicazione di tali diritti. Del resto, il medesimo trattato ha previsto la possibilità di un'evoluzione di tali diritti nel senso della loro estensione e del loro rafforzamento.

In stretta connessione con la cittadinanza europea, tra i valori fondamentali e gli ideali che fondano l'Unione europea rientrano anche i diritti soggettivi dei cittadini dell'Unione. La storia dell'Europa è caratterizzata da oltre due secoli di sforzi costanti, volti a rafforzare la tutela di tali diritti. A partire dalle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino del XVIII secolo, i diritti e le libertà fondamentali sono parte integrante delle costituzioni della maggior parte dei paesi, in particolare degli stati membri dell'UE. Gli ordinamenti giuridici di questi ultimi si basano infatti sulla salvaguardia dei diritti, nonché sul rispetto della dignità, della libertà e delle possibilità di sviluppo della persona umana. Esistono, inoltre, numerosi accordi internazionali in materia, fra i quali riveste estrema importanza la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), trattato internazionale redatto dal Consiglio d'Europa nel 1950.

Tuttavia, la protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'Unione si è sviluppata solo sulla base di una giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea. In realtà, in un primo tempo, la Corte di giustizia aveva respinto tutti i ricorsi in materia di diritti fondamentali, a motivo del fatto che le questioni di diritto costituzionale nazionale non erano di sua competenza. La Corte ha quindi dovuto rivedere la sua posizione, soprattutto sulla base del principio, da essa stessa sancito, della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, in quanto tale principio può affermarsi unicamente se il diritto dell'Unione è in grado di per sé di assicurare una protezione dei diritti fondamentali pari a quella garantita dalle costituzioni nazionali. Pur riconoscendo l'operato della Corte di giustizia nella definizione dei diritti fondamentali non codificati, si è constatato tuttavia che l'individuazione per via giurisprudenziale dei diritti fondamentali europei presentava un grave inconveniente: la Corte di giustizia doveva limitarsi a singoli casi specifici. In tali condizioni, essa non era in grado di sancire dei diritti fondamentali partendo dai principi generali del diritto in tutti i

campi in cui ciò era necessario o auspicabile, né le era possibile determinare la portata e i limiti della protezione giuridica procedendo alle necessarie generalizzazioni e differenziazioni. Ciò non consentiva alle istituzioni dell'UE di valutare con sufficiente precisione il rischio di violare un diritto fondamentale. Anche il cittadino dell'Unione europea direttamente interessato non era sempre in grado di giudicare se era stato infranto uno dei suoi diritti fondamentali. In tal senso, il trattato di Lisbona ha compiuto due decisivi passi in avanti verso la formazione di un sistema di diritti fondamentali dell'UE, creando nuove basi per la tutela dei diritti all'interno dell'Unione. In primo luogo, l'articolo 6, che oggi disciplina i diritti fondamentali nel trattato, fornisce all'UE una base giuridica per aderire alla citata convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: tale convenzione non verrà più meramente citata nei trattati dell'UE, ma avrà forza giuridica nelle materie relative all'UE, garantendo pertanto una maggiore protezione dei diritti dell'uomo all'interno dell'Unione europea. Ancora più importante, sempre l'articolo 6 del TUE rimanda alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rendendola in tal modo vincolante per le istituzioni dell'UE e per gli stati membri nell'ambito dell'esercizio delle loro attività ogni qualvolta questi applichino o attuino il diritto dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali nasce nel giugno 1999 dalla volontà del Consiglio europeo di Colonia, in cui i capi di stato e di governo hanno ritenuto che fosse opportuno riunire in una Carta i diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'Unione europea, per dare loro maggiore visibilità. I membri del Consiglio ambivano ad includere nella Carta i principi generali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni dei paesi dell'UE. Inoltre, la Carta doveva includere i diritti fondamentali attribuiti ai cittadini dell'UE, nonché i diritti economici e sociali enunciati nella Carta sociale del Consiglio d'Europa e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, come pure i principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La Carta è stata elaborata da una convenzione composta da un rappresentante di ogni paese dell'UE e da un rappresentante della Commissione europea, nonché da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, sotto la presidenza di Roman Herzog. In occasione della riunione del Consiglio europeo di Nizza, il 7 dicembre 2000, tale documento venne proclamato con la denominazione di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio Europeo e della Commissione europea. Nell'ambito dei colloqui per la redazione di una costituzione europea, la Carta dei diritti fondamentali è stata rielaborata e inserita come parte integrante nel trattato costituzionale del 29 ottobre 2004. Dopo il fallimento del trattato costituzionale, il 12 dicembre 2007 la Carta dei diritti fondamentali è stata di nuovo adottata solennemente per una seconda volta a Strasburgo quale atto autonomo. Nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stata conferita alla Carta la stessa forza giuridica dei

trattati. Il trattato UE, infatti, rimanda oggi in modo vincolante a questa versione della Carta dei diritti fondamentali, che acquisisce così valore cogente e definisce il campo di applicazione dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea.

Dal punto di vista dei contenuti, la Carta dei diritti fondamentali riconosce una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE, fissandoli nella legislazione dell'Unione. In particolare, la Carta dei diritti fondamentali comprende un preambolo introduttivo e 54 articoli, suddivisi in sette capi:

- **1: dignità.** Dignità umana, diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato;
- **2: libertà.** Diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà d'impresa, diritto di proprietà, diritto di asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione;
- **3: uguaglianza.** Uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra uomini e donne, diritti del bambino, diritti degli anziani, inserimento dei disabili;
- **4: solidarietà.** Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori;
- **5: cittadinanza.** Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare;
- **6: giustizia.** Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato;
- **7: disposizioni generali.**

La Carta si applica alle istituzioni europee nel rispetto del principio della sussidiarietà e in nessun caso può ampliare le competenze ed i compiti a queste attribuiti dai trattati. Essa si applica anche ai paesi dell'UE nell'ambito della loro attuazione della normativa europea, con le eccezioni però di Regno Unito e Polonia. Entrambi questi stati membri, infatti, non hanno voluto riconoscere il valore vincolante della Carta, temendo di dover abbandonare o quanto meno modificare, in virtù dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta stessa, determinate posizioni nazionali in tema di religione, coscienza o trattamento delle minoranze. Per questi stati il divieto di atti contrari ai diritti fondamentali deriva non dalla Carta, ma, come in precedenza, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali.

5 LA PARITÀ DI GENERE IN EUROPA

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta l'1 dicembre 2009, l'uguaglianza tra le donne e gli uomini è stata formalmente riconosciuta tra i valori dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali, guadagnando forza giuridica vincolante, è divenuta un autorevole documento di riferimento anche per il proseguimento della consolidata politica comunitaria di pari opportunità. L'interesse verso il principio di uguaglianza tra le donne e gli uomini ha radici profonde nella Comunità/Unione europea (CEE/UE) e il desiderio di costruire una società basata sulla piena partecipazione dei generi alla vita economica, sociale, politica, culturale degli Stati membri era insito nel progetto di edificazione di un'Europa unita. Anche se il Trattato istitutivo della Comunità economica europea aveva riconosciuto una nozione molto circoscritta di uguaglianza tra i sessi, è stato grazie ad esso che la condizione femminile e le pari opportunità hanno costituito temi di interesse sempre crescente nel processo di integrazione europea.

5.1 Nascita ed evoluzione della politica di pari opportunità della CEE/UE: dai Trattati di Roma al Trattato di Amsterdam

Il genere come lente di lettura offre senza dubbio un terreno di analisi molto fertile per compiere una riflessione in merito all'esistenza di un modello europeo con obiettivi e valori sempre più chiari e definiti. Più in particolare, lo studio diacronico della politica di pari opportunità della Comunità/Unione europea – ad oggi una delle politiche orizzontali dell'UE grazie all'istituzionalizzazione e alla promozione del *gender mainstreaming* – costituisce un mezzo per mettere in luce il percorso – non certo lineare e scontato – compiuto dalla CEE/UE verso obiettivi sempre più sociali e politici.

Punto di partenza di tale ricostruzione è il dibattito sull'articolo 119 del Trattato di Roma che sanciva: «ciascuno stato membro assicura, durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro». Comincia così un difficile cammino dall'affermazione formale alla concreta applicazione di tale principio. Nel 1966, ad esempio, tremila operaie della *Fabrique Nationale* di armi da guerra in Belgio sospesero tutte le attività per oltre due mesi per rivendicare l'applicazione dell'articolo 119, dando vita alla prima protesta in nome di un principio comunitario, nonché al più vasto sciopero femminile della storia belga con ampie ripercussioni in tutta Europa.

I vertici di Amsterdam del 1969 e di Parigi del 1972 avviarono un rilancio della costruzione europea e una serie di politiche tese ad estendere le competenze della Comunità al di là della dimensione

strettamente economica e a permettere un'integrazione anche sociale: in questo quadro la questione femminile divenne oggetto di attenzione non più solo in termini di uguaglianza salariale, ma con riferimento alla formazione e alla promozione professionale, all'accesso e alle condizioni di lavoro, alle possibilità di conciliazione tra vita lavorativa e responsabilità familiari.

Parallelamente allo sviluppo del processo normativo in materia di parità fra i sessi, negli anni Settanta si assiste all'avvio dell'azione della Corte di giustizia delle Comunità europee, che contribuirà in maniera significativa ad ampliare il riconoscimento e la tutela della parità tra uomini e donne nell'ordinamento comunitario. Nel 1976 la Corte definisce «il principio della parità di retribuzione uno dei principi fondamentali della Comunità» e nel 1978, in maniera più ampia ed esplicita, indica «l'eliminazione delle discriminazioni fondate sul sesso» come uno dei diritti fondamentali di cui il diritto comunitario deve garantire l'osservanza e il rispetto.

Nel corso degli anni Ottanta la Comunità prende atto dell'insufficienza di un approccio puramente formale e della necessità di garantire pari opportunità alle donne attraverso azioni positive. A questa svolta concorsero vari fattori di tipo teorico e storico-giuridico. Dopo la prima ondata del femminismo, quello liberale dell'eguaglianza, si era sviluppata, negli anni settanta negli Stati Uniti e successivamente anche in Europa, una seconda ondata, il cosiddetto «femminismo della differenza», che sosteneva che l'eguaglianza poteva realizzarsi solo attraverso la valorizzazione delle differenze e trattare le donne come gli uomini finiva per penalizzarle, imponendo loro di assimilare i modelli maschili. «L'ideale assimilazionista – scrive Iris Marion Young – presuppone che eguaglianza sociale significava trattare tutti in base a medesimi principi, regole e criteri. La politica della differenza sostiene, invece, che l'eguaglianza in quanto partecipazione e inclusione di detti gruppi può richiedere a volte un trattamento differenziato dei gruppi oppressi o svantaggiati».

Nel 1979 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvava la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (Cedaw), sottoscritta da 186 stati che si impegnavano a rimuovere le discriminazioni limitanti la partecipazione delle donne alla vita pubblica e lavorativa e ai processi decisionali, a contrastare la violenza di genere e a modificare gli stereotipi associati ai ruoli tradizionali di uomini e donne nelle famiglie e nella società, incoraggiando un'immagine paritaria.

Nello stesso 1979 si tennero le prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo e nell'assemblea di Strasburgo entrarono 69 deputate pari al 16,8% dei membri (al Parlamento dei sei, tra il 1958 e il 1972, le donne erano 5 su 142 membri e al Parlamento dei nove, tra il 1972 e il 1979, 7 su 198): tra queste spiccano i nomi di Simone Veil, divenuta prima presidente del Parlamento

europeo direttamente eletto, e di Louise Weiss, personalità rilevanti del femminismo europeo, tra le animatrici delle battaglie per il suffragio femminile in Francia conquistato nel 1944.

Fin dagli inizi della legislatura si decise l'istituzione di una Commissione per i diritti delle donne che, poco più di un anno dopo, all'inizio del 1981, presentò una relazione sulla loro condizione nella Comunità, dalla quale emergevano due importanti conclusioni: la prima che lo sviluppo storico e culturale dell'Europa aveva portato a una ripartizione del lavoro tra uomini e donne tale per cui le une erano responsabili delle attività non salariate, gli altri erano addetti alle occupazioni retribuite; la seconda che la donna fungeva da manodopera di riserva, così che nei periodi di crescita partecipava al mercato del lavoro e nei periodi di recessione ne veniva respinta ai margini. Di qui la necessità di una politica in grado di rimuovere quegli ostacoli strutturali che impedivano alle donne di partecipare in condizioni di parità con gli uomini al mercato del lavoro, politica che troverà riconoscimento in varie risoluzioni e raccomandazioni dell'inizio degli anni ottanta, tra le quali la n. 655 del 1984 che invitava gli stati membri a interventi specifici e mirati «di azione positiva intesa ad eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa», nell'intento di «eliminare o compensare gli effetti negativi derivanti [...] da atteggiamenti, comportamenti e strutture basati su una divisione tradizionale dei ruoli all'interno della società tra uomini e donne» e di «incoraggiare la partecipazione delle donne alle varie attività nei settori della vita lavorativa nei quali esse siano attualmente sottorappresentate».

A partire dagli anni Ottanta, l'approvazione dei programmi d'azione per la parità delle possibilità tra donne e uomini segna un importante passo in avanti per la politica comunitaria in materia di uguaglianza tra i generi. Consapevole dell'importanza ma anche dell'insufficienza delle direttive comunitarie – nelle quali viene riconosciuto e tutelato un concetto di uguaglianza formale – la Commissione europea decide di impegnarsi lungo la strada delle pari opportunità. Strettamente legato al concetto di uguaglianza sostanziale, il principio di pari opportunità mira a ristabilire i medesimi punti di partenza nella vita sociale, economica e politica tra gli appartenenti ai diversi gruppi sociali attraverso l'adozione di "azioni positive". Ad esempio, di fronte al gap di scolarità e formazione professionale esistente tra gli uomini e le donne e che produce effetti di emarginazione e auto-emarginazione sui mercati del lavoro, solo il riconoscimento di azioni positive a favore del genere femminile potrà ristabilire condizioni di eguaglianza nei fatti. Oltre a ciò, l'affermazione della parità di opportunità passa necessariamente attraverso politiche volte a ottenere un certo equilibrio tra responsabilità familiari e lavorative nonché una distribuzione più efficace di tali responsabilità tra i due sessi. In questo caso viene data priorità alle misure concernenti l'organizzazione dell'orario di lavoro, la creazione di infrastrutture per la cura dei figli e la reintegrazione dei lavoratori nel mercato occupazionale dopo periodi di congedo parentale.

5.1.1 Il Trattato di Amsterdam e il *gender mainstreaming*

Nel corso degli anni Novanta, la politica di pari opportunità si sviluppa ulteriormente compiendo un passo molto importante. Pur proseguendo lungo la strada del rafforzamento normativo, attraverso l'approvazione di altre direttive, e delle azioni positive, con la definizione di nuovi programmi, l'Unione europea riconosce il *gender mainstreaming*. Quest'ultimo è una strategia politica che consiste nella sistematica realizzazione delle pari opportunità in tutte le politiche comunitarie. Il *gender mainstreaming* è un concetto rivoluzionario perché richiede l'adozione di una prospettiva di genere da parte di tutti gli attori del processo politico, anche di quelli che non hanno esperienza o interesse nell'ambito delle "questioni di genere".

Il riconoscimento formale del *gender mainstreaming* avviene con il Trattato di Amsterdam (1997) che ha posto la parità tra i sessi tra gli obiettivi dell'Unione (articolo 2 del Trattato sull'Unione europea) e i compiti della Comunità, da perseguire tramite l'attuazione di politiche e azioni comuni (articoli 2 e 3 del Trattato sulla Comunità). Tra le principali tappe che hanno contribuito all'istituzionalizzazione del *gender mainstreaming* nell'ordinamento giuridico dell'UE troviamo:

- **Terzo piano d'azione (1990-1995):** aveva previsto un miglioramento della condizione femminile nella società attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti della parità di genere; l'immagine della donna nei mass-media; la partecipazione delle donne al processo decisionale a tutti i livelli e in tutti gli ambiti della società;
- **Riforma dei fondi strutturali (1993):** il principio di pari opportunità viene inserito nella disciplina generale dei fondi;
- **Entrata di Svezia e Finlandia nell'UE (1995),** due paesi con una lunga tradizione di welfare state e particolarmente sensibili alle questioni relative all'uguaglianza di genere;
- **Quarta Conferenza mondiale di Pechino sulle donne "Uguaglianza, Sviluppo e Pace" (1995):** vengono riaffermati i Diritti umani delle donne, l'Empowerment femminile e il Gender Mainstreaming;
- **Nascita del gruppo di commissari ad alto livello responsabili per la parità delle opportunità (1996)** con il compito di stimolare la riflessione e di vigilare affinché le pari opportunità fossero contemplate nell'insieme delle azioni comunitarie;
- **Quarto piano d'azione (1996-2000):** aveva previsto l'integrazione del punto di vista di genere nelle politiche governative
- **Comunicazione della Commissione «Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie»,** (COM (96) 67 def.). In questo

documento la Commissione sostiene che: “non bisogna limitare le azioni di promozione della parità alla realizzazione di misure specifiche a favore delle donne, ma bisogna invece mobilitare esplicitamente sull’obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali introducendo in modo attivo e visibile, all’atto stesso della loro concezione, la sollecitudine per gli effetti che esse possono avere sulle situazioni rispettive delle donne e degli uomini (*gender perspective*).

5.2 Le iniziative recenti per le pari opportunità nell’UE

Negli ultimi anni l’ampliamento dell’Unione ha visto profilarsi nuovi problemi e nuove difficoltà, ma l’impegno delle istituzioni europee per il rafforzamento delle pari opportunità è rimasto fermo, come testimoniano il Trattato di Lisbona, che individua la parità tra i valori fondamentali dell’ordinamento comunitario, e l’istituzione dell’Istituto europeo per l’eguaglianza di genere, entrato in funzione nel 2007 con sede a Vilnius, che ha il compito di raccogliere, analizzare e diffondere informazioni obiettive e attendibili con lo scopo di «sostenere e rafforzare la promozione dell’uguaglianza di genere compresa l’integrazione di genere in tutte le politiche comunitarie e le politiche nazionali che ne derivano nonché le lotte contro le discriminazioni fondate sul sesso».

Altro momento importante di tale processo è rappresentato dalla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (Nizza 2000), che col Trattato di Lisbona ha guadagnato valore giuridico vincolante. All’interno del capitolo sull’uguaglianza, infatti, la Carta dedica l’intero articolo 25 alla parità:

La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Per quanto riguarda invece le principali e più recenti strategie europee sul tema, spiccano la Carta per le donne, la prima Strategia per la parità fra le donne e gli uomini 2010-2015, poi rinnovata per il quinquennio 2020-2025 per favorire una maggiore trasparenza salariale, e la proposta di direttiva della Commissione europea, presentata l’8 marzo 2022, incentrata sul contrasto alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

5.2.1 La Carta per le donne

Il 5 maggio 2010 La Commissione ha adottato una Carta per le donne per potenziare la promozione della parità tra donne e uomini, in Europa e nel mondo. La Carta è stata adottata in occasione della giornata internazionale della donna 2010 e del 15° anniversario della conferenza mondiale dell’ONU sulle donne (svoltasi nel 1995 a Pechino). La Commissione sottolinea la necessità di tenere in

considerazione la parità fra i generi in tutte le sue politiche. La Carta propone cinque campi d'azione specifici.

1. *L'indipendenza economica* va raggiunta lottando in particolare contro la discriminazione, gli stereotipi nell'educazione, la segregazione del mercato del lavoro, la precarietà delle condizioni di occupazione, il lavoro part-time involontario e lo squilibrio nella suddivisione dei compiti di assistenza tra donne e uomini. La Commissione s'impegna a garantire la completa realizzazione delle potenzialità delle donne ed il pieno impiego delle loro capacità. La sua azione dovrà facilitare una migliore distribuzione dei generi sul mercato del lavoro e permettere più lavori di qualità per le donne.
2. Nell'Unione europea non esiste ancora una *pari retribuzione tra donne e uomini* (per lo stesso lavoro o lavoro di pari valore). La Commissione si impegna a colmare le differenze di retribuzione mobilitando tutti gli strumenti disponibili, compresi quelli legislativi.
3. *La rappresentanza di donne nei processi decisionali e nelle posizioni di potere*, dove continuano ad essere sottorappresentate rispetto agli uomini, nel settore pubblico e privato. La Commissione si impegna ad agire per una più equa rappresentanza di donne, in particolare adottando misure di incentivi dell'UE.
4. *Il rispetto della dignità e dell'integrità delle donne*, ma anche la fine della violenza basata sul genere, comprese le prassi nocive dettate dalle consuetudini o dalle tradizioni. Infatti, la Carta ribadisce l'impegno della Commissione a favore dei diritti fondamentali. La sua azione è volta in particolare a eliminare le disparità nell'accesso all'assistenza sanitaria e a eradicare qualsiasi forma di violenza basata sul genere. Essa può ricorrere alle disposizioni del diritto penale, entro i limiti dei suoi poteri.
5. *L'azione oltre i confini dell'UE in materia di parità tra donne e uomini* permetterà di sostenere lo sviluppo di società sostenibili e democratiche. La Commissione si impegna a difendere la parità tra donne e uomini nel quadro delle relazioni con i paesi terzi. Essa condurrà delle azioni di sensibilizzazione, di cooperazione con le organizzazioni internazionali e regionali competenti, nonché di sostegno agli organismi statali e non statali.

5.2.2 Strategia per la parità fra le donne e gli uomini (2010-2015)

Il 21 settembre 2010 la Commissione europea ha presentato la strategia 2010-2015 per la promozione della parità fra uomini e donne nell'Unione europea (COM(2010)491). La strategia segue il duplice approccio di iniziative specifiche e integrazione della tematica della parità fra le donne e gli uomini in tutte le politiche e attività dell'UE (*gender mainstreaming*) che, come abbiamo visto, è diventato

il comune denominatore del lavoro dell'UE in materia di promozione della parità fra i sessi. La presente strategia fa seguito alla tabella di marcia 2006-2010 per la parità fra le donne e gli uomini. Essa, riprendendo le priorità definite dalla Carta per le donne, costituisce il programma di lavoro della Commissione e descrive le azioni chiave previste nel periodo 2010-2015:

- *Indipendenza economica delle donne*: il tasso di occupazione delle donne è aumentato in maniera significativa nel corso dell'ultimo decennio. Ciononostante, questa crescita deve proseguire per raggiungere l'obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020 di un tasso di occupazione del 75% e va estesa alle donne con i tassi di occupazione più bassi. Occorre migliorare la qualità dei posti di lavoro e delle politiche di conciliazione della vita privata e di quella professionale. La Commissione intende sostenere iniziative volte in particolare a:
 - Promuovere la parità nell'ambito della strategia Europa 2020 e dei finanziamenti dell'UE;
 - Incoraggiare il lavoro autonomo e l'imprenditorialità femminile;
 - Valutare i diritti dei lavoratori in materia di congedo per motivi di famiglia;
 - Riferire sui risultati ottenuti dagli Stati membri per quanto riguarda le strutture di assistenza per l'infanzia;
 - Promuovere la parità di genere in tutte le iniziative concernenti l'immigrazione e l'integrazione dei migranti.
- *Pari retribuzione*: la Commissione sottolinea il persistere di un divario retributivo tra uomini e donne, anche per lo stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Le cause di tale divario sono molteplici e derivano, in particolare, anche dalla segregazione nell'istruzione e nel mercato del lavoro. Per contribuire a sradicare le disparità retributive la Commissione intende:
 - Esplorare con le parti sociali le possibilità di migliorare la trasparenza delle retribuzioni;
 - Sostenere le iniziative per la parità retributiva sul posto di lavoro come marchi, attestati e premi;
 - Istituire una giornata europea della parità retributiva;
 - Incoraggiare le donne a scegliere professioni «non tradizionali», per esempio in settori verdi e innovativi.
- *Parità nel processo decisionale*: le donne sono sottorappresentate nei processi decisionali, sia nei parlamenti e governi nazionali sia nei consigli di direzione di grandi

imprese. Esse rappresentano tuttavia la metà della forza lavoro e più della metà dei nuovi laureati dell'UE. In tale quadro la Commissione intende:

- Proporre iniziative mirate al miglioramento della situazione;
 - Monitorare i progressi in particolare nel settore della ricerca, con un obiettivo del 25% di donne in posizioni direttive di alto livello;
 - Favorire l'aumento del numero di donne nei comitati e gruppi di esperti istituiti dalla Commissione, con un obiettivo di almeno il 40% di donne;
 - Promuovere una maggiore partecipazione delle donne alle elezioni al Parlamento europeo.
- *Dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle donne*: si stima che in Europa il 20-25% delle donne sia stato oggetto di violenze fisiche almeno una volta nella vita e che circa mezzo milione di donne viventi in Europa sia stato sottoposto a mutilazioni genitali. La Commissione intende:
- Proporre un approccio globale a livello dell'UE contro la violenza;
 - Adoperarsi affinché la legislazione europea in materia di asilo tenga conto di considerazioni relative alla parità dei sessi;
 - Monitorare le questioni di genere nel settore della salute.
- *Parità tra donne e uomini nelle azioni esterne*: la politica esterna dell'UE intende contribuire alla parità tra uomini e donne e all'emancipazione femminile. A tale titolo la Commissione intende: migliorare la parità di trattamento fra uomini e donne nei paesi candidati e nei potenziali paesi candidati all'adesione all'UE;
- Attuare il piano d'azione sulla parità di trattamento e l'emancipazione femminile nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (2010-2015);
 - Condurre un dialogo regolare e scambi di esperienze con i paesi partner della politica europea di vicinato;
 - Integrare le considerazioni di parità di genere nelle operazioni di aiuto umanitario.
- *Questioni trasversali*: infine la Commissione s'impegna a migliorare la parità di trattamento tra uomini e donne, rivolgendo un'attenzione particolare:
- Al ruolo degli uomini nella parità tra donne e uomini,
 - Alla promozione delle buone pratiche in materia di ridefinizione dei ruoli attribuiti ai sessi nel settore della gioventù, dell'istruzione, della cultura e dello sport;

- Alla piena applicazione della legislazione europea, in particolare della direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento nell'accesso ai beni e servizi e nella fornitura di beni e servizi, nonché della direttiva 2006/54/CE sulle pari opportunità;
- Alla *governance* e agli strumenti per la parità di trattamento tra uomini e donne, in particolare attraverso l'elaborazione di una relazione annuale sulla parità di genere per contribuire al dialogo annuale di alto livello tra il Parlamento europeo, la Commissione, gli Stati membri e le principali organizzazioni interessate.

6 AMBIENTE

La cura e la difesa dell'ambiente sono costante oggetto di attenzione e di intervento governativo e amministrativo per fronteggiare emergenze, calamità di varia natura oppure per eliminare o attenuare gli effetti nocivi o indesiderati legati alle attività umane. Diversi sono i provvedimenti e gli editti – di cui si ha attestazione certa fin dal XIII secolo – che prevedevano pene severe a chi si rendeva responsabile di inquinare fiumi e laghi o escogitavano soluzioni per rendere più vivibili le città e i centri abitati tramite la costruzione di fognature e così via. La questione della tutela dell'ambiente, intesa come un'attività umana finalizzata alla cura e alla salvaguardia del territorio, è sempre esistita; inoltre, l'introduzione di sostanze rilasciate nell'atmosfera (si pensi, ad esempio, all'inquinamento prodotto dalla fusione del piombo in epoca romana nel bacino del Mediterraneo che raggiungeva addirittura le regioni artiche) o disperse nelle acque, lo sfruttamento intensivo dei terreni o di miniere, la caccia indiscriminata ad alcune specie di animali o altri generi di modificazioni o influenze dell'uomo sull'ambiente hanno sempre avuto, in diversa misura, un impatto “transfrontaliero”, ossia capace di trasmettersi e propagarsi, o comunque incidere, sugli ecosistemi attraverso gli elementi fisici e naturali a prescindere dai confini statali o geografici.

6.1 Globalizzazione e ambiente: un rapporto controverso

Il tema del rapporto tra globalizzazione e ambiente è tra i più controversi. Da un lato ci sono coloro che ritengono che la globalizzazione comporti degrado ambientale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Costoro – tra cui si collocano molti movimenti ambientalisti – sono convinti che il libero commercio e la liberalizzazione degli investimenti e dei mercati finanziari finiranno per distruggere l'ambiente globale, causando una sorta di “gara verso il basso” (la cosiddetta *race to the bottom*): i governi, soprattutto quelli dei paesi più poveri, saranno forzati a fissare standard ambientali più bassi, allo scopo di attirare gli investitori e le attività industriali più inquinanti pronte a trasferirsi dai paesi industrialmente avanzati. Dall'altro lato, ci sono invece coloro che ritengono che la globalizzazione produca effetti benefici e vantaggi soprattutto nei paesi in via di sviluppo, immettendoli nel circuito economico e finanziario internazionale, ma anche in un sistema giuridico globale che si sforza di imporre il rispetto di regole fondamentali con riguardo ai diritti umani e ai diritti politici. Costoro ritengono che con il progredire della globalizzazione il mondo potrà diventare più ricco, e questo è il sistema più sicuro per renderlo anche più pulito.

Sofferamoci su alcuni aspetti del complesso processo che va sotto il nome di globalizzazione, in particolare su quelli che appaiono di maggior rilievo per ciò che riguarda i problemi relativi a danno e responsabilità ambientale.

Le ripercussioni sull'ambiente sono aumentate in maniera considerevole a partire dalla rivoluzione industriale che produsse un salto di qualità tecnologico enorme, consistente soprattutto nello sfruttamento dell'energia inanimata a fini produttivi, attraverso macchine in grado di convertire in energia meccanica i giacimenti di combustibili fossili creatisi nell'arco di centinaia di milioni di anni. Questo sistema sostituì l'energia biologica e sistemi poco efficienti di utilizzo del vento e dell'acqua o dell'energia chimica proveniente dal legno e dalle biomasse per generare calore. Tale progresso, già preceduto da una continua e forte espansione dell'economia e del commercio iniziata sin dal XVI secolo con lo sfruttamento e la conquista coloniale del continente americano, portò all'incremento e all'accelerazione degli scambi economici, anche tramite il trasporto più rapido delle merci attraverso nuovi sistemi, come le ferrovie. L'impatto ambientale di questo processo, universalmente noto come globalizzazione, ha progressivamente raggiunto nel corso del XX secolo proporzioni gigantesche, a causa soprattutto delle emissioni di biossido di carbonio e dell'uso massiccio del petrolio, tanto da essere ormai indicato come il principale responsabile del cambiamento climatico in corso. Lo sviluppo crescente e indiscriminato nei paesi industrializzati è frutto di una mentalità culturale errata, tendente ad esaltare il dominio dell'uomo sulla natura e sulle altre specie viventi, fiduciosa in un progresso continuo delle capacità e delle tecniche finalizzate alla produzione e al soddisfacimento dei bisogni, che si è cominciata ad affermare sin dal razionalismo cartesiano nel '600, per trovare spazio nell'età illuminista e divenire paradigma fondante delle attività economiche nelle società del mondo occidentale. Esempio lampante dell'applicazione del concetto dello sviluppo come crescita in agricoltura è sicuramente la "rivoluzione verde" del periodo 1943-1970. Questo termine è stato coniato per indicare un approccio innovativo ai temi della produzione agricola che, attraverso l'impiego di varietà vegetali geneticamente selezionate, fertilizzanti, fitofarmaci, acqua e altri investimenti di capitale in forma di mezzi tecnici, ha consentito un incremento significativo delle produzioni agricole in gran parte del mondo tra gli anni '40 e gli anni '70 del secolo scorso. L'inizio della rivoluzione verde si fa comunemente risalire al 1944, quando la Rockefeller Foundation fondò un istituto per incrementare la produttività agricola delle fattorie messicane. Ciò produsse risultati sorprendenti: il Messico passò dal dover importare metà del suo frumento all'autosufficienza nel 1956, fino all'esportazione di mezzo milione di tonnellate di frumento nel 1964. Gran parte del merito della trasformazione agricola viene dato ad un giovane genetista americano, Norman Borlaug, che incrociando frumenti bassi e frumenti altamente produttivi, ma alti, ottenne frumenti di taglia contenuta capaci di grandi produzioni. Altro obiettivo del lavoro di Borlaug fu quello di creare

varietà di grano in grado di adattarsi o comunque di produrre di più, in condizioni climatiche avverse. Per il suo lavoro e l'impegno nella lotta alla fame nel 1970 gli fu assegnato il Premio Nobel per la pace. Dopo le sperimentazioni degli anni quaranta, tali tecnologie furono esportate all'estero, trovando applicazione in tutto il mondo, soprattutto in India e nel sud-est asiatico. Il successo nei rendimenti crescenti fu indiscutibile. La crescita dei rendimenti era tale da consentire all'agricoltura di tener testa alla crescita della popolazione, scongiurando le fosche previsioni di Malthus che aveva invece sostenuto che l'incremento demografico avrebbe spinto a coltivare terre sempre meno fertili con conseguente penuria di generi di sussistenza per giungere all'arresto dello sviluppo economico, poiché la popolazione tenderebbe a crescere in progressione geometrica, quindi più velocemente della disponibilità di alimenti, che crescono invece in progressione aritmetica.

La produzione pro capite aumentò ogni anno dopo il 1950. I principi alla base della rivoluzione verde erano i seguenti:

- Aumento della produzione agricola come strumento per affrontare il problema principale dell'umanità, la fame;
- Cereali, base dell'alimentazione, come colture fondamentali;
- Utilizzo della selezione, con incroci e innesti, per arrivare a nuove specie finalizzate ad una maggiore produttività, capacità di rispondere ai fertilizzanti, facilità di lavorazione meccanica;
- Uso massiccio della chimica (fertilizzanti prima, pesticidi poi);
- Potenziamento dell'irrigazione;
- Meccanizzazione dell'agricoltura, volta alla standardizzazione dei tempi e a consentire più semine nello stesso anno;
- Formazione nei centri studi occidentali di una classe di tecnici locali.

A dispetto dei risultati, la rivoluzione verde non si è comunque rivelata esente da problematiche, prevalentemente ambientali. I critici sostengono infatti che vi sono diversi aspetti negativi:

- *Perdita di biodiversità.* La diffusione degli ibridi della rivoluzione verde e le tecniche ad essa associate hanno portato alla coltivazione di poche varietà di sementi;
- *Dipendenza dai combustibili fossili.* Le tecniche della rivoluzione verde fanno pesante affidamento sui fertilizzanti e fitofarmaci chimici, alcuni dei quali devono essere prodotti a partire da combustibili fossili, rendendo l'agricoltura progressivamente basata sui prodotti del petrolio;

- *Inquinamento.* Il dilavamento di fertilizzanti e biocidi continua ad essere una rilevante fonte di inquinamento, e costituisce la maggior parte dell'inquinamento delle acque.
- *Dipendenza economica nel caso dell'uso di OGM.* Le multinazionali dell'agricoltura vendono ai piccoli contadini e alle grandi aziende agricole i propri semi geneticamente modificati, adatti all'uso di specifici erbicidi, fertilizzanti e macchine agricole. Questi ultimi vengono prodotti e venduti anche dalle stesse multinazionali.

Da prendere in considerazione è anche l'importante componente sociale. La rivoluzione verde ha introdotto grandi cambiamenti in un mondo dove la maggior parte delle persone dipende ancora dall'agricoltura per la sopravvivenza. Il risultato di molte di queste tecniche è stato l'incoraggiare un'agricoltura di vasta scala ai danni dei piccoli contadini, che non erano capaci di competere con l'alta efficienza delle sementi della rivoluzione verde. I risultati sono stati migrazione di massa verso le città e urbanizzazione, nonché una povertà crescente per questi contadini, indebitati per acquistare le sementi delle multinazionali e che hanno finito per perdere la loro terra a vantaggio di grandi aziende agricole, molto più abili nella gestione e nell'applicazione delle tecniche della rivoluzione verde. In breve, la rivoluzione verde ha consentito grandi profitti per le multinazionali, sconvolgendo le economie locali dei paesi coinvolti, accrescendo le disuguaglianze e determinando una dipendenza strutturale della popolazione dall'esterno, benché i risultati iniziali – come la raggiunta autosufficienza alimentare in alcuni paesi – fossero stupefacenti. Una voce critica della rivoluzione verde è quella della scrittrice e attivista indiana Vandana Shiva, che ha affermato:

La Rivoluzione verde è stata un fallimento. Ha portato ad una riduzione della diversità genetica, ad un'accresciuta vulnerabilità alle infestazioni, all'erosione del suolo, a mancanza d'acqua, ad una ridotta fertilità del suolo, a carenze di micronutrienti, alla contaminazione del suolo, ad una ridotta disponibilità di prodotti per la sussistenza delle popolazioni locali, all'allontanamento di molti coltivatori dalle loro terre, all'impoverimento rurale, al crescere di tensioni e conflitti. I beneficiari sono stati l'industria agrochimica, le grandi compagnie petrolifere, i produttori di macchinari agricoli, i costruttori di dighe e i latifondisti.⁷

A causa dell'aumento di gravissimi episodi di inquinamento e disastri ecologici, dai primi anni '70 è cominciata ad affiorare una sensibilità sempre maggiore volta alla correzione di questo modello di sviluppo, fondato esclusivamente sulla crescita economica e sul profitto a breve termine, e alla prevenzione di questi fenomeni, allo studio delle cause, delle interrelazioni tra fattori naturali e umani e conseguentemente alla ricerca di azioni da adottare per salvaguardare l'ambiente. In questo periodo, in particolare, maturò una critica dello sviluppo inteso come crescita essenzialmente economica e che tese a rielaborare questo concetto come un processo endogeno che nasce all'interno delle singole

⁷ V. Shiva, *The Violence of the Green Revolution: Ecological Degradation and Political Conflict in Punjab*, in «The Ecologist», anno 1991, volume 21, numero 2, pp. 57-60.

società e dalle caratteristiche culturali ivi presenti al fine di soddisfare i bisogni essenziali delle popolazioni più povere – “limiti interni” – tenendo in considerazione i limiti ecologici – “limiti esterni”. Si tratta pertanto di un nuovo paradigma dello sviluppo, noto appunto col termine di “sviluppo umano”, volto a incidere in maniera efficace e soprattutto equa sulla qualità della vita e sul soddisfacimento dei bisogni umani. Il nuovo approccio dello sviluppo umano trova fondamento nella Dichiarazione di Cocoyoc, adottata al simposio UNEP-UNCTAD (*United Nation Environment Program – United Nations Conference on Trade and Development*), indetto nel 1974 in Messico per discutere il tema “Risorse e Sviluppo” e il rapporto *What Now? Another Development* della Fondazione Hammariskjold, presentato all’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1975.

In stretta connessione con il paradigma di sviluppo umano, nel 1983 le Nazioni Unite convocarono una Commissione mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo, nell’ambito dello *United Nations Environment Programme*. La commissione era stata creata per affrontare la crescente preoccupazione circa l’incalzante deterioramento dell’ambiente umano e delle risorse naturali e le conseguenze di tale deterioramento sullo sviluppo economico e sociale. Il rapporto della commissione, conosciuto come Rapporto Brundtland dal nome della sua presidente: Gro Harlem Brundtland, rappresenta una delle tappe fondamentali per prefigurare delle politiche mondiali verso uno “sviluppo sostenibile” dal punto di vista ambientale e sociale. Il rapporto della Commissione venne pubblicato nel 1987 con il titolo *Our Common Future* ed è definito da molti come il primo documento in cui appare il concetto di sviluppo sostenibile. In effetti, nel testo si trova la più diffusa e condivisa definizione di sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro necessità.

Sotto l’influsso di tali progressi a livello internazionale, anche in Europa iniziarono a delinearsi iniziative e politiche di intervento sempre più concrete. Tra la fine degli anni ’70 e nel corso degli anni ’80 nacquero in Europa diversi partiti verdi che elessero loro rappresentanti nel Parlamento europeo a partire dal 1984 e riuscirono a costituire il primo Gruppo Verde al Parlamento europeo nel 1989. Soprattutto per il rischio nucleare, seguito all’incidente al reattore di Chernobyl, con la dispersione di sostanze radioattive che fece scattare misure di emergenza in tutto il continente, ma anche per la maggiore richiesta di politiche ambientali nazionali e internazionali, l’ecologia politica fece il suo ingresso nelle istituzioni comunitarie.

6.2 L’ambiente e l’Europa

Nei Trattati di Roma del 1957, istitutivi delle Comunità europee CEE ed Euratom, la protezione dell’ambiente non era prevista tra le finalità delle nuove organizzazioni: la tutela ambientale non era

considerata un problema prioritario in gran parte degli stati membri. Nei trattati era predominante, invece, lo scopo primario della CEE, cioè la realizzazione di un mercato comune. Benché la protezione dell'ambiente esulasse dalla competenza dei trattati, questo non impedì alla Comunità di agire, seppur in ambiti ristretti e laddove si era manifestata l'esigenza dell'intervento comunitario. In particolare, le basi giuridiche per la legittimità dei provvedimenti ambientali furono individuate negli articoli 100 e 235, i quali stabilivano che la Comunità poteva intervenire in campi non previsti dai trattati qualora ciò fosse stato utile a garantire il buon funzionamento del mercato interno. Nella stessa direzione si mosse la Corte di giustizia, contribuendo autorevolmente a sbloccare la questione del fondamento giuridico dell'azione comunitaria in questo settore. Il Consiglio veniva così investito della possibilità di intraprendere iniziative in ambito ambientale, sia per generiche esigenze di funzionamento del mercato comune (art. 100), sia più specificamente per il conseguimento di obiettivi inerenti al Mercato e che non erano già stati adempiuti (art. 235). Tra il 1957 e il 1972 vennero approvate nove direttive e un regolamento riguardanti principalmente la determinazione di soglie massime di emissione per alcuni agenti inquinanti come i gas di scarico dei veicoli a motore e i rifiuti agricoli e industriali o limiti accettabili per l'inquinamento acustico.

Il 1972 rappresentò un anno di svolta grazie a tre eventi in particolare. Il 22 aprile venne proclamata negli Stati Uniti la Giornata della Terra (*Earth Day*) e per la prima volta a livello mondiale venne indicata come sfida la necessità di salvare gli equilibri naturali. A Stoccolma si riunì la prima Conferenza mondiale sull'ambiente indetta dalle Nazioni Unite: convocata nel 1972 in base ad un'iniziativa della Svezia collegata ai problemi ecologici prodotti dalle piogge acide, con tale conferenza l'ambiente e la sua tutela diventavano ufficialmente una questione internazionale. In questo contesto vennero riconosciuti la responsabilità intergenerazionale per la tutela dell'ambiente, la regolamentazione dell'uso e la salvaguardia del patrimonio ambientale non rinnovabile, la necessità di rimuovere le cause delle disuguaglianze tra Nord e Sud, la spinta per uno sviluppo economico qualitativo e il calcolo dei costi ambientali, l'importanza della pianificazione integrata nazionale e internazionale, il nesso tra pace, uguaglianza, sviluppo e tutela dell'ambiente. Il presidente della Commissione europea Sicco Mansholt partecipò in rappresentanza della Comunità.

Successivamente, in ottobre, al vertice europeo di Parigi i capi di stato e di governo, su pressione della delegazione tedesca e con l'accordo dei tre paesi in procinto di entrare nella CEE (Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda), decisero di iniziare una politica ambientale comune, sostenendo che la crescita economica non era fine a se stessa, incaricando la Commissione di formare una struttura amministrativa ad hoc e di regolare la materia e dichiarando che l'espansione economica prevista dall'art. 2 del Trattato CEE avrebbe dovuto realizzarsi con un miglioramento della qualità della vita, con una particolare attenzione ai valori intangibili e alla protezione dell'ambiente. Nel 1973, infatti

all'interno della Direzione Generale della Commissione responsabile per la politica industriale (DGIII) venne costituito un Servizio per l'Ambiente e la Protezione del Consumatore, mentre all'interno del Parlamento europeo si costituì la Commissione per l'Ambiente.

Il vertice di Parigi poté usufruire dell'impulso fondamentale del Gruppo Ambiente, gruppo *ad hoc* creato dalla Commissione col compito di svolgere i lavori preliminari all'azione politica in materia ambientale. I membri del Gruppo, soprattutto alcune personalità come Mansholt, Spinelli e Coppé, erano tra i protagonisti che animavano il dibattito sui problemi dell'ambiente all'interno delle istituzioni comunitarie.

Dal 1973 sono stati adottati, con risoluzioni del Consiglio dei Ministri su proposta della Commissione, sei programmi d'azione per l'ambiente europeo che, tranne il primo molto dettagliato e rimasto in buona parte inattuato, hanno rappresentato quadri di riferimento generali, (ma non direttamente vincolanti, sotto il profilo giuridico, per gli Stati membri) recanti principi e finalità delle politiche di settore interessate, sulla base dei quali implementare le politiche ambientali attraverso atti normativi.

Il primo programma d'azione comunitaria per l'ambiente (1973-1976) era incentrato sulla lotta all'inquinamento delle acque e dell'aria e volto sostanzialmente a eliminare o limitare gli effetti negativi prodotti, ad esempio, dagli scarichi agricoli e industriali, dalle emissioni di gas nocivi e dall'inquinamento acustico, e inseriva un accenno al principio di sussidiarietà, successivamente divenuto un elemento essenziale per l'integrazione europea e le singole politiche, e all'urgenza di trovare soluzioni comuni per problemi ambientali internazionali (per esempio il fenomeno delle cosiddette piogge acide, particolarmente grave nella *Schwarzwald*, la Foresta Nera nella Repubblica Federale Tedesca).

Il secondo programma d'azione (1977-1981) si rivolse con più attenzione alla prevenzione e allo studio di un sistema di valutazione di impatto ambientale (VIA), che divenne oggetto di direttiva e perno della politica ambientale con il terzo programma (1982-1986), definitivamente diretto all'azione preventiva e alla salvaguardia delle risorse naturali (indipendentemente dalla loro valenza in riferimento al mercato comune), a integrare la politica ambientale nelle altre politiche comunitarie, sottolineandone l'importanza per l'occupazione e l'economia e individuando priorità e tipi di interventi adeguati alle specificità regionali.

Era inoltre sempre più evidente nella legislazione europea l'interdipendenza dei fenomeni, aventi incidenza ambientale e non circoscrivibili alla competenza dei singoli stati membri. Negli anni '80 si avviò anche un serrato confronto tra i paesi del Nord Europa (Repubblica Federale Tedesca, Danimarca e Paesi Bassi), dotati di normative ambientali più rigide e maggiormente interessati dall'esplosione dell'ecologia politica e dall'affermazione dei movimenti verdi, e quelli del Sud Europa

(Francia, Italia e i paesi entrati nella Comunità europea tra il 1981 e il 1986, cioè Grecia, Spagna e Portogallo) che, insieme alla Gran Bretagna, erano contrari a maggiori vincoli e impegni. Nel novembre 1986, dopo il disastro nucleare di Chernobyl di alcuni mesi prima, un incidente nell'industria farmaceutica Sandoz in Svizzera, nei pressi di Basilea, provocò il rilascio di oltre 30 tonnellate di sostanze chimiche nelle acque del Reno che arrivando in Germania, Francia e Paesi Bassi trascinarono con sé una grande moria della flora e della fauna fluviale, creando forti problemi anche per l'approvvigionamento idrico umano e dimostrando, ancora una volta, il carattere transnazionale dei problemi ambientali.

L'Atto unico europeo adottato nel 1986 e in vigore dal 1987, stabilì l'ingresso ufficiale della politica ambientale tra gli obiettivi riconosciuti della Comunità europea, collocandola in un Titolo specifico del trattato (Titolo VII), riconoscendola come scopo "legittimo", fissandone gli obiettivi (protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente e della salute umana e utilizzo razionale delle risorse) e prevedendo l'assunzione delle decisioni da parte del Consiglio a maggioranza qualificata quando fossero collegate al funzionamento del mercato unico (art. 100 A, poi art. 94-95 TN e ora art. 114-115 TFUE), mentre permaneva la procedura di voto all'unanimità del Consiglio negli altri casi (art. 130 S). Venne anche ammessa la possibilità per gli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti limiti e standard più ecologici di quelli adottati in sede comunitaria e la valutazione della protezione ambientale come elemento fondamentale nelle altre politiche di settore (art. 130 T). I principi basilari dell'azione a tutela dell'ambiente erano la prevenzione, la correzione alla fonte (cioè l'eliminazione del danno ambientale nello stato dove esso era prodotto), il concetto "chi inquina paga" (*polluter pays principle*), il principio di integrazione con altre politiche e il principio di sussidiarietà (introdotto per la prima volta nell'ordinamento comunitario soltanto in riferimento alla politica ambientale e poi esteso a principio generale negli anni '90).

Il quarto programma d'azione (1987-1992), influenzato dall'Atto unico europeo, raccolse tutte queste nuove indicazioni delineando un approccio globale per le politiche ambientali e ammettendo il ricorso a strumenti economici e fiscali per l'ottenimento di risultati più incisivi. Il periodo tra il marzo 1987 e 1988 venne proclamato "anno europeo per l'ambiente". Tra il 1989 e il 1991 la produzione normativa e l'attività delle istituzioni in campo ambientale crebbero incessantemente, ma diventò più difficile un monitoraggio efficace sull'applicazione concreta delle disposizioni da parte degli stati. Il Consiglio europeo sull'ambiente di Dublino nel 1990 sottolineò il ruolo che la Comunità europea doveva svolgere nei negoziati per la risoluzione dei problemi ambientali internazionali (effetto serra e assottigliamento dello strato di ozono, cambiamento climatico, salvaguardia della biodiversità), in considerazione della sua posizione di autorità morale, economica e politica. Nel 1990 venne pubblicato il libro verde sull'ambiente urbano, che presentò le azioni necessarie per migliorare la

qualità della vita delle città abitate da oltre il 75% della popolazione europea. Vi furono poi diverse iniziative della Commissione per la cooperazione con le grandi reti di città formatesi per attuare politiche urbane ecologiche e rafforzatesi con l'adozione della Carta di Aalborg per uno sviluppo durevole delle città nel 1994. Nel 1991, nel castello di Dobris vicino Praga, si svolse il primo incontro di tutti i ministri dell'Ambiente d'Europa, che decise la stesura di un inventario completo e paneuropeo dei problemi ambientali.

Il trattato di Maastricht all'art. 2 sottolineava tra i fini della nascente Unione europea «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente». Veniva così recepito nell'ordinamento comunitario il principio dello “sviluppo sostenibile”, definito ufficialmente per la prima volta a livello internazionale nel 1987 dal citato Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo *Our Common Future* (il cosiddetto Rapporto Brundtland) come lo sviluppo economico e sociale capace di soddisfare i bisogni presenti senza privare le generazioni future della possibilità di soddisfare i propri. Il trattato di Maastricht dedicava l'intero Titolo XVI all'ambiente e consacrava pienamente la politica ambientale come politica comunitaria e non più solamente “azione”, applicandovi quale regola decisionale generale la maggioranza qualificata (salvo limitate ma rilevanti eccezioni per le misure fiscali, l'assetto territoriale e il campo energetico). La politica ambientale diventava quindi una politica strutturale riconosciuta dell'UE.

Con l'intento di uniformarsi a una nuova strategia di intervento a livello internazionale proposta dalla Conferenza mondiale sull'ambiente di Rio de Janeiro del 1992 (Earth Summit) e specificata nel documento noto come “Agenda 21”, contenente le linee guida per l'adozione di decisioni specifiche a livello locale, venne inaugurato il quinto programma d'azione europeo (1993-2000) dal titolo “Per uno sviluppo durevole e sostenibile”, volto ad approfondire ed estendere un approccio specifico alla prevenzione per il conseguimento di un elevato grado di tutela ambientale. Il quinto programma d'azione si focalizzava su cinque settori di interesse primario: (industria, settore energetico, agricoltura, trasporti e turismo), adottando una nuova strategia integrata d'intervento basata sull'adozione di misure trasversali, senza particolari collegamenti tra i vari ambiti, che superava il precedente approccio di intervento per categorie di inquinamento. Al principio della prevenzione, già presente, si aggiungeva inoltre quello di precauzione. Tale principio - che deriva da un concetto giuridico tedesco, il *Vorsorgeprinzip* o *Risikovorsorgeprinzip* -, era stato enunciato dall'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro stabilendo che “dove ci sono minacce di serio ed irreversibile danno, la mancanza di una piena certezza scientifica non deve essere usata come ragione per rinviare l'adozione di misure i cui risultati sono proporzionati ai costi (*cost-effective*) atte a prevenire il degrado ambientale” e venne esplicitamente inserito nell'attuale articolo 174 (paragrafo 2) del

Trattato dell'UE. Esso implica che laddove non sia possibile prendere decisioni sicure sulla base di dati scientifici certi si decida di astenersi da esse.

L'informazione ambientale, lo sviluppo di statistiche e ricerche e l'utilizzo di nuove misure finanziarie a supporto delle politiche ambientali (con l'incremento dei Fondi di coesione per progetti ambientali sui quali si ritornerà fra poco) rappresentavano nuovi ambiti di sviluppo. In quest'ottica veniva introdotta la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che consiste nella valutazione di piani e programmi sull'ambiente, in particolare nella gestione dei fondi strutturali dell'UE. La VAS prevede la verifica dell'eco-compatibilità di progetti di grande rilievo attraverso differenti piani complessivi riguardanti lo smaltimento degli inerti, la mobilità sostenibile, la sicurezza dei lavoratori e della popolazione, la prevenzione dei rischi naturali e il sistema idrico (il programma per le Olimpiadi invernali 2006 di Torino ha rappresentato la prima applicazione per legge del processo di VAS in Italia).

Diretto ispiratore del quinto programma, il Libro bianco della Commissione europea del 1993 intitolato "Crescita, competitività e occupazione" e noto anche come "Rapporto Delors", aveva suggerito una prospettiva politica a sostegno dell'occupazione che introduceva le politiche ambientali come una delle nuove frontiere del lavoro, prevedeva la diminuzione dei consumi energetici e la contemporanea allocazione delle risorse in base ai bisogni. In altre parole, il Libro bianco suggeriva uno spostamento del prelievo fiscale, senza aumentare la tassazione complessiva, dal lavoro al consumo delle risorse energetiche e ambientali, nell'intento di conseguire contemporaneamente il duplice obiettivo (il cosiddetto "doppio dividendo") di diminuire il costo del lavoro rilanciando l'occupazione e di limitare gli sprechi e l'uso di risorse naturali non rinnovabili nelle attività produttive.

Negli anni '90 sono stati realizzati importanti progressi nell'adozione di strumenti e politiche in campo ambientale. Nel marzo 1992 è nata l'Ecolabel, l'etichetta ecologica frutto di un sistema di certificazione di prodotti e servizi attestante la compatibilità con l'ambiente (ed in particolare il basso inquinamento delle acque e atmosferico, il basso livello di emissione di gas a effetto serra e il basso impiego di energia elettrica), effettuato su richiesta dei fabbricanti o degli eventuali importatori e che ha una durata di circa tre anni. Nel maggio 1992 è stato creato il programma LIFE, unico programma dell'UE esclusivamente preposto a sostenere iniziative ambientali tutt'ora in vigore (Il 5 dicembre 2013 il Consiglio ha adottato il regolamento di approvazione del Programma per l'Ambiente e l'Azione per il Clima LIFE per il periodo 2014-2020, con un budget complessivo di 3,4 miliardi di euro). Il successivo programma LIFE per l'ambiente e l'azione per il clima 2021-2027 (Regolamento UE n. 2021/783) ha ricevuto un incremento della sua dotazione, pari ad uno stanziamento complessivo di 5,4 miliardi di euro, per finanziare progetti volti a promuovere le migliori prassi per

la tutela della biodiversità, promuovere la transizione ad una economia circolare, mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici (nel quadro dell'Accordo di Parigi, vedi 6.2.1) e sostenere il passaggio all'Energia pulita. Il programma contribuisce agli obiettivi del Green Deal europeo (vedi 6.2.2).

Nel 1994 è divenuta operativa l'Agenzia Europea dell'Ambiente (*European Environment Agency*, EEA), con sede a Copenaghen e incaricata di fornire informazioni, studi, misurazioni e controlli agli stati e a paesi terzi. Dallo stesso anno l'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono entrati a far parte degli obiettivi dei fondi strutturali: il Fondo sociale europeo (FSE) finanzia azioni di formazione; il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) progetti che riguardano sia la protezione dell'ambiente che lo sviluppo regionale; il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) misure di sostegno alla Politica agricola comune, includendo incentivi all'agricoltura biologica; lo Strumento finanziario di orientamento alla pesca (SFOP) finanzia invece opere di ingegneria sulle acque costiere e l'acquacoltura. Molti programmi comunitari hanno peraltro contribuito alla crescita di politiche ambientali in vari campi, inclusi quello della ricerca e dell'energia. Nell'aprile 1995 è entrato in vigore un regolamento che istituisce un sistema comunitario di eco-gestione e audit (*Environmental Management and Audit System Regulation - EMAS*), organizzato per permettere alle industrie la volontaria sottomissione a un controllo sulle procedure di gestione da parte di un soggetto indipendente al fine di ottenere, con il coinvolgimento dei dipendenti e delle parti interessate, un'attestazione di eco compatibilità.

Nel Trattato di Amsterdam del 1997 (in vigore dal 1999), la politica ambientale ha visto riconfermato il ruolo di contesto prioritario nella previsione della promozione dello sviluppo sostenibile. La procedura della co-decisione di Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri veniva estesa a quasi tutte le materie, salvo il mantenimento dell'unanimità per l'approvazione di disposizioni in tema di tributi, di assetto territoriale e di approvvigionamento energetico. Il Trattato individuava i seguenti obiettivi della politica dell'UE in campo ambientale per ottenere "un elevato livello di tutela":

- Salvaguardia, difesa e miglioramento dell'ambiente;
- Protezione della salute umana;
- Utilizzo moderato e razionale delle risorse naturali (analisi del rapporto costi-benefici e valutazioni di eco-efficienza nelle attività produttive);
- Promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali regionali e mondiali;

Tali obiettivi sono oggi inseriti nell'art. 191 del Titolo XX [Ambiente – art. 191-193 TFUE] del Trattato sul funzionamento dell'UE (seconda parte del Trattato di Lisbona) che ha rafforzato

l'obiettivo della lotta ai cambiamenti climatici a livello internazionale come preminente per l'UE e sviluppato la politica dell'energia [Titolo XXI – art. 194 TFUE] e competenze in materia di protezione civile [art. 196 TFUE].

La prospettiva della tutela ambientale ha assunto carattere costituzionale nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ufficialmente proclamata al vertice di Nizza (dicembre 2000). Nel Preambolo della Carta, infatti, figura tra gli obiettivi comunitari quello di “promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. Inoltre, all'art. 37 della stessa viene affermato che “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

Il Trattato di Nizza del dicembre 2000, entrato in vigore nel febbraio 2003, ha apportato soltanto piccole modifiche tra le quali va segnalata la previsione del voto all'unanimità per quelle misure in grado di incidere in modo rilevante sulla gestione delle risorse idriche e di interferire sulla loro disponibilità [art.175], voluta dal Portogallo, paese dipendente per l'approvvigionamento idrico da corsi d'acqua provenienti dal territorio spagnolo.

Il Trattato di Lisbona, frutto del travagliato percorso di riforme inaugurato al Consiglio di Laeken nel 2001 e che finalmente è entrato in vigore il primo dicembre 2009, prevede l'accrescimento della dimensione esterna dei compiti dell'UE per l'ambiente [Titolo XX, artt. 191-193 TFUE], la sicurezza e il benessere dei cittadini europei e della collettività mondiale, potenziando soprattutto la sua azione per la lotta al cambiamento climatico e prevedendo una politica energetica comune [Titolo XXI, art. 194 del TFUE].

Da un punto di vista istituzionale, la Commissione europea svolge un ruolo centrale nella politica ambientale europea, dal momento che ha il potere generale di iniziativa legislativa, soprattutto attraverso il Commissario europeo preposto e la Direzione Generale Ambiente, che è oggi una tra la quarantina di articolazioni (Direzioni generali e servizi specializzati) che compongono la Commissione europea. La DG Ambiente ha sede a Bruxelles (ad esclusione dell'unità competente per la radioprotezione che è ubicata a Lussemburgo) e uno staff di oltre cinquecento persone. Tra i suoi compiti principali in materia ambientale vi sono la promozione, redazione e proposta delle politiche volte a realizzare un alto livello di tutela dell'ambiente e della qualità della vita nell'UE, l'accertamento, in stretta collaborazione con la Corte di Giustizia delle Comunità europee, della corretta applicazione del diritto ambientale nei vari Stati membri, la rappresentanza dell'UE nelle organizzazioni e conferenze internazionali riguardanti l'ambiente, l'erogazione di finanziamenti e la divulgazione di informazioni al pubblico.

Nel 2010 è stata inoltre istituita la DG Clima, scorporando le competenze relative all'attività di negoziato e intervento dell'UE nelle convenzioni e azioni internazionali per la *governance* climatica.

L'UE continua ad essere una delle organizzazioni internazionali più attive in campo ambientale, ma deve progredire notevolmente soprattutto per prevenire disastri e situazioni di degrado e applicare complessivamente alle proprie politiche il principio di precauzione, persistendo ancora ampi settori privi di adeguati controlli e valutazioni ambientali. Elemento centrale della credibilità dell'UE negli anni a venire è la capacità di essere un attore globale significativo nel determinare il raggiungimento degli obiettivi per contenere il cambiamento climatico entro un aumento della temperatura media terrestre non superiore a 2° C, riuscendo a costruire una coalizione globale e una *global governance* che coinvolga in un impegno comune i principali responsabili delle emissioni di gas serra (Stati Uniti, Cina, India, Russia, Brasile) ed anche i paesi in via di sviluppo, restii a limiti ambientali per evitare potenziali restrizioni alla loro crescita economica. Con il Protocollo di Kyoto, strumento applicativo della Convenzione sui cambiamenti climatici approvata alla Conferenza mondiale sull'Ambiente di Rio de Janeiro, firmato nel dicembre 1997 e ratificato dall'UE e dagli Stati membri nel maggio 2002, l'Unione ha assunto un impegno rilevante e ambizioso in merito alla riduzione delle emissioni di gas serra: la diminuzione dell'8% delle emissioni entro il 2008-2012 rispetto alle emissioni del 1990 (a fronte di un impegno medio complessivo del 5,2%), con l'esenzione di alcuni paesi dalla riduzione e con l'introduzione di meccanismi flessibili per favorire l'abbattimento delle emissioni quali:

- *Joint Implementation* – finanziamenti rivolti da Stati verso altri paesi per consentire il raggiungimento degli obiettivi;
- *Clean Development Mechanism* – finanziamento di progetti di riduzione in paesi in via di sviluppo;
- *Emission Trading Scheme* – scambio delle quote di emissione in presenza di un tetto massimo di quote raggiungibile per impianto industriale con trasferimento di eccedenze da un paese all'altro mediante il commercio dei permessi corrispondenti (principio “*cap and trade*”).

Mentre alcuni Stati stanno avanzando verso quest'obiettivo, altri hanno visto invece aggravarsi l'inquinamento prodotto e la situazione sembra piuttosto critica nel perseguire un obiettivo giudicato oltretutto insufficiente da molti esperti per permettere nel medio periodo significativi miglioramenti. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005, con la ratifica della Russia della fine del 2004 e il raggiungimento della quota di Stati sottoscrittori che fossero, nel loro insieme, responsabili di almeno il 55% delle emissioni totali nel 1990.

Per affrontare l'aggravamento della situazione globale e varare una politica europea integrata in materia di cambiamento climatico ed energia, finalizzata sia ad arginare le conseguenze ambientali, sia a garantire il necessario approvvigionamento energetico e l'integrazione delle reti per la fornitura

energetica puntando a diminuire la dipendenza dall'esterno e a privilegiare le fonti rinnovabili, il Consiglio europeo il 9 marzo 2007 ha varato un pacchetto di iniziative che prevedono:

- La riduzione del 20% (rispetto al 1990) delle emissioni di gas serra dell'UE entro il 2020 elevabile sino al 30% e del 60-80% entro il 2050 qualora venga raggiunto in tal senso un accordo a livello globale;
- La riduzione del 20% entro il 2020 del consumo di energia attraverso l'efficienza energetica (da sola però può fare aumentare i consumi) ed un uso più razionale nelle attività produttive nell'edilizia, nell'industria e nei trasporti;
- L'aumento del 20% entro il 2020 della quota di energia rinnovabile (cioè da fonti rinnovabili quali l'energia eolica, solare, geotermica, biomassa);
- L'aumento del 10% entro il 2020 del livello di biocarburanti utilizzati per l'autotrazione (al posto di benzina e gasolio), a condizione che siano prodotti in modo ecosostenibile (non ricorrendo a colture di uso alimentare) e da fonti rinnovabili (anche idrogeno).

Il bilancio complessivo di quasi quarant'anni di politiche ambientali comunitarie presenta luci ed ombre. In base ai dati ufficiali forniti dall'Agenzia europea dell'ambiente, è possibile registrare dei miglioramenti (diminuzione delle piogge acide, riduzione della concentrazione nell'aria di alcune sostanze inquinanti come il piombo e di pesticidi e di alcuni prodotti chimici pericolosi, miglioramento della gestione delle acque) ma anche alcuni peggioramenti (aumento complessivo della produzione di rifiuti, perdita di patrimonio naturale e della biodiversità - nonostante la Direttiva Habitat e l'avvio della costituzione di una rete europea di siti ecologici denominata "Natura 2000"). Le procedure d'infrazione avviate nei confronti dei singoli Stati (tra i quali figura di frequente anche l'Italia) dalla Commissione europea presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee per non aver adempiuto a specifici obblighi ambientali previsti dalle normative comunitarie sono purtroppo numerose. Con il grande allargamento del 2004, l'ingresso di Romania e Bulgaria nel 2007 e l'adesione della Croazia nel 2013, l'UE ha ereditato ulteriori sfide legate alla riqualificazione e alla bonifica di aree e regioni industriali e risulta coperta di foreste per più del 40% del suo territorio. Nuovi rischi possono essere determinati dalla progressiva introduzione di potenziali elementi di perturbazione nell'ambiente. Si pensi, ad esempio, al dibattito sugli organismi geneticamente modificati - OGM, oggetto di controversie tra i diversi Stati dell'UE e a livello internazionale. A questo proposito, dopo l'introduzione di una moratoria, è del marzo 2006 la prima autorizzazione della Commissione europea relativa ad un OGM e, precisamente, la commercializzazione del granturco geneticamente modificato tipo 1507, concessa in base al parere favorevole espresso dall'Autorità europea di sicurezza degli alimenti (*European Food Safety Authority* - EFSA) e ai sensi

del regolamento riguardante i generi alimentari e gli alimenti geneticamente modificati per animali - Regolamento 1829 del 2003 - che impone per tutti questi prodotti l'etichettatura e la rintracciabilità delle fasi di formazione dello stesso. Inoltre il numero di sostanze chimiche immesse negli ecosistemi continua ad aumentare senza che si conoscano con precisione i loro effetti sulla flora, sulla fauna e sull'uomo: nel 2006 è stata approvata una nuova direttiva sulle sostanze chimiche per sostituire la legislazione vigente la quale prevede la nascita di un sistema di registrazione, valutazione e autorizzazione di queste sostanze, denominato REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*) e che è entrato a pieno regime solo nel 2018, basato su una banca dati centralizzata che sarà gestita dall'Agenzia europea delle sostanze chimiche, con sede a Helsinki. Altro grave problema evidenziato dal rapporto annuale "Segnali ambientali in Europa" dell'Agenzia europea per l'ambiente, è quello della crescita dei trasporti con gravi ripercussioni ambientali ed energetiche. In conclusione, l'esclusione dal metodo comunitario e dal voto a maggioranza di alcuni settori di importanza fondamentale per incidere sulle scelte economiche e politiche degli Stati, settori che rimangono interamente di competenza nazionale (fiscalità ambientale, pianificazione del territorio, destinazione dei suoli, gestione delle risorse idriche, scelte di politica energetica aventi particolare incidenza sulla scelta tra diverse fonti di approvvigionamento di uno Stato membro) impedisce la realizzazione di una vera politica ambientale comune coordinata e flessibile che consentirebbe all'UE un approccio globale e coerente, più che mai necessario per favorire un nuovo sistema di relazioni economiche e sociali compatibili con la protezione dell'ambiente e la redistribuzione delle risorse.

6.2.1 L'accordo di Parigi sul clima

Dopo molti tentativi infruttuosi, durante la COP21 a Parigi, si è raggiunta un'intesa per un nuovo accordo sul clima. 195 paesi nel dicembre 2015 hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima. L'obiettivo stabilito è quello di contenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto della soglia di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, e, a lungo termine, limitare tale incremento a 1,5°C.

Ogni cinque anni i governi si riuniranno per stabilire obiettivi più ambiziosi sulla base dell'avanzare delle conoscenze scientifiche; per riferire agli altri stati e all'opinione pubblica sulle azioni intraprese per raggiungere gli obiettivi fissati dall'accordo; per segnalare i progressi compiuti verso l'obiettivo a lungo termine.

Si è inoltre concordato di rafforzare la capacità delle società di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici; fornire ai paesi in via di sviluppo un sostegno internazionale continuo e più consistente all'adattamento.

L'accordo riconosce inoltre l'importanza di scongiurare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, nonché la necessità di una migliore cooperazione in vari campi, fra cui i sistemi di allarme rapido, la preparazione alle emergenze e l'assicurazione contro i rischi.

L'accordo riconosce inoltre il ruolo dei soggetti interessati che non sono parti dell'accordo nell'affrontare i cambiamenti climatici, comprese le città, altri enti a livello subnazionale, la società civile, il settore privato e altri ancora. Tali soggetti sono invitati a intensificare i loro sforzi e sostenere le iniziative volte a ridurre le emissioni; ridurre la vulnerabilità agli effetti negativi dei cambiamenti climatici; mantenere e promuovere la cooperazione regionale e internazionale.

L'UE e altri paesi sviluppati dovranno sostenere l'azione per il clima per ridurre le emissioni e migliorare la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo. Altri paesi sono invitati a fornire o a continuare a fornire tale sostegno su base volontaria.

I paesi sviluppati mantengono il loro obiettivo complessivo attuale di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 e di estendere tale periodo fino al 2025. Dopo questo periodo verrà stabilito un nuovo obiettivo più consistente.

L'UE ha lavorato molto ed è stata in prima linea nel tentativo di arrivare ad un accordo globale sul clima. Infatti dopo la limitata partecipazione al protocollo di Kyoto e il non raggiungimento di alcun accordo a Copenaghen nel 2009, l'Unione europea ha ricercato un'ampia coalizione di paesi sviluppati e in via di sviluppo che fosse a favore di obiettivi ambiziosi. Lavoro che è stato decisivo per determinare il risultato positivo della conferenza di Parigi.

Nel marzo 2015 l'Unione europea è stata la prima tra le maggiori economie a indicare il proprio contributo previsto al nuovo accordo.

L'accordo per entrare in vigore deve essere ratificato da almeno 55 paesi che rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali. Il 5 ottobre 2016 l'UE ha formalmente ratificato l'accordo di Parigi, che è così entrato in vigore il 4 novembre 2016.

6.2.2 Il Green Deal europeo

L'11 dicembre 2019 la Commissione europea guidata da Ursula Von der Leyen ha presentato la nuova strategia dell'UE per rendere l'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050, subito ridenominata "Green Deal". La strategia si compone di una tabella di marcia con azioni e iniziative che rendano più efficiente l'uso delle risorse, sostenendo il passaggio ad una economia circolare e pulita, per arrestare i cambiamenti climatici e quindi riducendo l'inquinamento e tutelando la biodiversità. Il Green Deal europeo riguarda tutti i settori dell'economia, incoraggiando in alcuni

ambiti delle vere e proprie ristrutturazioni industriali. Nell'ambito del Green Deal è stata adottata la Legge europea sul clima (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 9 luglio 2021 ed entrata in vigore il 29 luglio 2021), che traduce la visione politica in impegno giuridico. La Legge europea sul clima non solo ribadisce l'obiettivo di rendere l'Europa climaticamente neutrale entro il 2050, ma impone un taglio delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990). "Fit for 55" è pacchetto di iniziative legislative presentato dalla Commissione nel 2021 per raggiungere l'obiettivo fissato per il 2030. Esso comprende 13 riforme legislative e 6 proposte di legge sul clima e l'energia.

Tra le iniziative proposte, è prevista:

- a) La riforma del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE;
- b) Ridurre le emissioni prodotte dagli Stati membri;
- c) Intervenire sulle emissioni e sugli assorbimenti risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura;
- d) Promuovere fonti di energia rinnovabile;
- e) Sostenere interventi mirata all'efficienza energetica;
- f) Realizzare le infrastrutture necessarie per l'approvvigionamento energetico da combustibili alternativi;
- g) Istituire un Fondo sociale per il clima.

7 I FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA TRA PASSATO E PRESENTE

Tra i processi demografici, la migrazione internazionale è sicuramente quello più controverso, per le conseguenze sociali e per le ricadute politiche che da esso scaturiscono. Da tempo, le dinamiche migratorie e le politiche finalizzate a gestirle, nonché le conseguenze che ne derivano in termini di integrazione socio-economica, sono al centro del dibattito pubblico e politico nell'Unione europea, così come nella maggior parte delle economie avanzate. L'aumento dei flussi migratori internazionali negli ultimi decenni e le dimensioni rilevanti che la popolazione straniera ha raggiunto in molti paesi hanno contribuito alla crescita dell'interesse – e dei timori – nei confronti del fenomeno da parte dell'opinione pubblica.

Nel ripercorrere le fasi più recenti dell'evoluzione dei flussi migratori che hanno coinvolto il nostro continente, è bene partire da un breve excursus anche di quello che è successo nei secoli precedenti, facendo iniziare l'analisi dalla metà del XIX secolo. Si ricostruiranno le tappe storiche del passaggio dell'Europa da continente di emigrazione a continente di immigrazione.

7.1 L'emigrazione in Europa da metà '800 a inizio '900

A metà '800 l'Europa ha iniziato a sperimentare una vera e propria migrazione di massa. Peculiarità di questo periodo (1850-1914) è stata l'estrema apertura della maggior parte degli stati verso i movimenti internazionali dei lavoratori. Questi ultimi si spostavano talvolta per sempre (emigrazione netta), più spesso per brevi periodi di tempo, mesi o anni, quanto bastava per mettere da parte una somma utile a migliorare il tenore di vita in patria (emigrazione lorda).

L'emigrazione è dipesa sia da situazioni di indigenza causate da eventi disastrosi come la perdita del raccolto per più anni consecutivi, ma anche, più semplicemente, dalla crescita demografica, dalla mancanza di lavoro e dai bassi salari che si racimolavano in patria. Un esempio pragmatico della prima situazione fu la carestia irlandese (the "*Great Famine*") a metà del secolo che ebbe effetti devastanti non solo sul tasso di mortalità, ma anche sul tasso delle partenze. Quasi un milione di persone morì in patria a causa della perdita del raccolto di patate, ma tra il 1851 e il 1911, 4,5 milioni di cittadini lasciarono l'Irlanda. A causa della morte per fame e di questo esodo di massa la popolazione irlandese si ridusse da 6,5 a 4,4 milioni di abitanti. Carestia e migrazioni avevano causato quindi scarsità del bene forza lavoro in patria, e questo provocò un innalzamento dei salari e dello

standard di vita: la progressiva diminuzione del differenziale salariale fra l'Irlanda e gli Stati Uniti fu alla base del trend decrescente delle partenze a partire dal 1881.

Una spinta fondamentale a lasciare il suolo natio era rappresentata dal differenziale salariale: emigrava anche chi aveva già un lavoro, ma mal pagato e senza prospettive di crescita. Nel 1870 i salari reali negli USA erano 4 volte superiori a quelli della Svezia e quelli argentini erano 2,2 volte superiori a quelli italiani. Ancora nel 1913 la differenza effettiva di salario reale tra Gran Bretagna e Stati Uniti, pur ridottasi, era del 54%. Braccianti e contadini, giovani e spesso analfabeti, partivano sapendo di doversi accontentare di un posto despecializzato nelle ferrovie, costruzioni o fabbriche, ma che avrebbe garantito loro uno stipendio tale da consentire in pochi anni di accumulare un piccolo capitale. Ad esempio, era già chiaro ai contadini calabresi ad inizio Novecento che conveniva emigrare in America del Nord, piuttosto che in America Latina in quanto i salari erano più alti e in pochi anni si poteva mettere da parte una piccola fortuna.

I primi migranti pionieri tracciavano importanti "rotte migratorie" per gli amici e parenti rimasti a casa: questi ricevevano dettagliate informazioni circa le destinazioni da raggiungere e le opportunità di lavoro all'estero e spesso erano indotti a partire a loro volta (talvolta fortemente incentivati dall'invio del denaro necessario all'acquisto del biglietto). La spedizione in patria delle rimesse favorì il trend delle partenze, che tesero ad accelerare la propensione migratoria. Non solo, l'entità delle rimesse per alcuni paesi fu di enorme aiuto per mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti. La forte eccedenza delle importazioni sulle esportazioni nel primo decennio del Novecento in Italia fu coperta per il 61% proprio dalle rimesse.

Ma se gli incentivi a partire sono evidenti e le modalità anche, la peculiarità dell'Ottocento fu che la manodopera fu effettivamente lasciata circolare liberamente per il mondo. Tre furono i fattori che permisero ai lavoratori del vecchio continente di stabilirsi presso i paesi di recente insediamento europeo (USA, Canada, Nuova Zelanda, Australia) e in America Latina:

1. Una politica favorevole e talvolta incentivante nei confronti dei flussi immigratori,
2. La disponibilità di terre vergini su cui insediare i nuovi coloni (nel caso degli USA anche una vivace offerta di lavoro nell'industria),
3. I bassi costi di trasporto frutto dell'applicazione della nuova tecnologia del vapore alla navigazione.

Mentre il costo effettivo del trasporto passeggeri attraverso l'Atlantico rimase pressoché stabile (tra le 3,10 e le 5 sterline per un viaggio in terza classe fra Liverpool e gli USA), ciò che si ridusse fu la velocità di transito: dai 44 giorni della traversata a vela del 1867, si passò ai 7 giorni della traversata su navi a vapore del 1890. Si verificò, pertanto, una rilevante riduzione nei costi di trasporto, in

termini sia di tempo, sia di risorse economiche, sia di rischi associati alla mobilità intercontinentale. I progressi nella tecnologia consentirono di costruire navi più veloci e più sicure, il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie contribuì a ridurre i tassi di mortalità a bordo delle navi, sulle quali le tariffe della cosiddetta “terza classe” diventarono sempre più accessibili anche per gli strati meno abbienti della popolazione europea. Nel contempo, la costruzione di linee ferroviarie capillari sul continente rese per milioni di persone più facile l’accesso ai porti di partenza delle rotte migratorie (Le Havre, Marsiglia, Amburgo, Anversa, Genova, Napoli) e la costituzione di compagnie di navigazione che svolgevano regolare servizio passeggeri sulle rotte transoceaniche permise di pianificare in modo più efficiente il viaggio.

Nel corso degli anni mutarono i paesi di partenza delle migrazioni europee: la rapida crescita economica dell’Europa nordoccidentale rallentò i flussi di partenza, mentre aumentarono le ondate provenienti dall’Europa meridionale e orientale. Le restrizioni a questo gigantesco movimento di manodopera furono veramente poche fino alla prima guerra mondiale. La Francia, paese di forte immigrazione (ed insignificante emigrazione) nel 1899 limitò la quota di immigrati che poteva essere assunta per lavori pubblici, mentre nel 1905 la Gran Bretagna approvò delle restrizioni dopo il forte afflusso di immigrati polacchi e russi negli anni Ottanta dell’Ottocento. I domini britannici imposero tasse *ad personam* sugli immigrati cinesi ed introdussero esami di lettura e scrittura al fine di non fare entrare forza lavoro analfabeta, ma soprattutto volendo evitare la presenza di manodopera disposta a lavorare per remunerazioni così basse da minacciare i salari dei residenti.

Gli Stati Uniti vietarono l’ingresso agli emigranti a contratto, provenienti soprattutto dall’Asia. Coloro che si spostavano “a contratto” normalmente erano così poveri da non potersi permettere di pagare il costo del biglietto e, pertanto, firmavano un accordo con il datore di lavoro (proprietario terriero o altro) che anticipava loro il denaro del viaggio in cambio di un impegno a lavorare per un certo tempo e salario prestabiliti. Con le leggi del 1885 e del 1889 si vietò l’immigrazione dei lavoratori a contratto, giudicata una forma di sfruttamento. La politica di immigrazione statunitense può quindi essere giudicata estremamente liberale, in virtù soprattutto della sua storia fatta di una popolazione proveniente da tutte le parti del mondo, un *melting pot* che solo la guerra mise di fronte alla difficile scelta dell’identità nazionale. E fu infatti nel 1921, dopo che il conflitto aveva costretto ad operare scelte dolorose e definitive, che venne approvato il Quote Act, una legge che limitava la possibilità di ingresso e lavoro negli USA al 3% dei membri residenti negli USA nel 1911 per ogni singola comunità nazionale.

L’età della migrazione senza vincoli finì con la prima guerra mondiale e le leggi restrittive fermarono in tutti i paesi questa integrazione globale del mercato del lavoro. L’effetto combinato del conflitto

mondiale, il periodo della Grande Depressione tra le due guerre che colpì il principale paese di destinazione (gli Stati Uniti) così come quelli di origine (Europa) e il contemporaneo varo di politiche di immigrazione restrittive da parte del governo statunitense, causarono un brusco freno nei flussi migratori in uscita dall'Europa. A quella data la forza di lavoro mondiale era stata redistribuita da paesi a basso reddito verso i paesi ad alto reddito: anche grazie a questi movimenti migratori internazionali i differenziali salariali si stavano riducendo e gli standard di vita cominciavano a convergere.

7.2 Il fenomeno dell'immigrazione nell'Unione europea oggi

L'Europa è stata per quasi tutto il XIX secolo un continente “in movimento”, mentre non era sicuramente una meta ambita dai migranti. Essa ha rappresentato per lungo tempo il principale serbatoio di lavoro e di immigrati a cui attingere per poter avere a disposizione una manodopera con costi altamente ridotti, ma dopo la Seconda Guerra Mondiale il serbatoio di manodopera che per gran parte del tempo è stato il principale fornitore di forza lavoro in contesti extraeuropei è divenuta la principale meta di milioni di migranti. Nel periodo postbellico infatti le economie d'Europa sono entrate in un processo di sviluppo economico senza precedenti, dove l'immigrazione svolgeva un ruolo fondamentale nel sostegno alla crescita produttiva.

Oggi, l'immigrazione verso l'Europa, nelle sue varie forme, è un dato di fatto e continuerà a esserlo in futuro. Sono diversi i motivi per cui le persone si trasferiscono nell'UE. Alcuni vengono per studiare o dedicarsi alla ricerca, altri per lavorare e altri ancora per riunirsi ai loro familiari che già vivono nell'UE. Allo stesso tempo, un numero crescente di crisi globali, sia naturali che causate dall'uomo, ha spinto gli immigrati ad abbandonare il loro paese di origine. Dei quasi 507 milioni di abitanti dell'UE, circa 20 milioni sono cittadini extra-UE.

L'immigrazione non offre vantaggi solo a coloro che vengono nell'UE, ma anche alle società che li accolgono. Tenendo conto delle sfide demografiche attuali e future per l'UE, rafforzare il capitale umano è un obiettivo sempre più decisivo. Gli immigrati possono infatti colmare le lacune a tutti i livelli del mondo del lavoro, dagli specialisti altamente qualificati che nell'UE mancano, ai lavoratori che svolgono mansioni che gli europei non vogliono più svolgere.

Per i paesi di origine, i vantaggi economici della migrazione sono ben documentati: in particolare, la migrazione contribuisce a ridurre la povertà tramite i trasferimenti delle rimesse e gli investimenti delle diaspore. Esistono inoltre altri benefici di natura prettamente sociale e culturale.

Tuttavia, i vantaggi potenziali dell'immigrazione si concretizzano solo se gli immigrati si integrano con successo nel paese di accoglienza. Ovviamente, questo è un processo a doppio senso. Gli immigrati devono rispettare le norme e i valori della società che li riceve, la quale a sua volta deve offrire gli strumenti necessari per favorirne la piena partecipazione alla vita sociale, per esempio apprendere la lingua, usufruire di opportunità di studio o lavoro e godere degli stessi diritti dei cittadini dell'UE.

Uno degli aspetti problematici dell'immigrazione è che talvolta è irregolare. Le persone arrivano legalmente con un visto per un soggiorno di breve durata e poi si trattengono dopo la scadenza del visto. Alcuni entrano in uno Stato membro dell'UE e vi soggiornano senza autorizzazione, talvolta contro la loro volontà. La tratta di esseri umani e le reti di trafficanti possono facilmente sfruttare chi è sprovvisto di documenti; anche il mercato del lavoro nero attira l'immigrazione irregolare.

È inoltre fondamentale una gestione comune del fenomeno migratorio: in un'Unione europea con 27 Stati membri, dove la maggior parte delle frontiere interne sono state eliminate e si può circolare liberamente, l'immigrazione non può essere gestita da un solo paese: è essenziale che tutti i paesi dell'UE cooperino per gestirla meglio.

E se nei prossimi venti anni non arrivassero più immigrati nell'UE?

- L'UE perderebbe 33 milioni di persone in età lavorativa (-11 %)
- Il tasso di dipendenza degli anziani (il rapporto tra la popolazione di età pari o superiore a 65 anni e quella in età lavorativa) salirebbe dal 28 % al 44 %
- La fascia di lavoratori giovani (di età compresa fra 20 e 30 anni) fra la popolazione attiva dell'UE diminuirebbe del 25 %, mentre quella dei cittadini di età compresa fra 60 e 70 anni aumenterebbe del 29 %.

7.2.1 Un approccio comune dell'UE per gestire l'immigrazione

Spetta essenzialmente agli Stati membri dell'UE determinare le modalità di accesso degli immigrati nel loro territorio e stabilire il numero di immigrati ammessi per motivi di lavoro. Per integrare e armonizzare le politiche di immigrazione nazionali, l'UE sta creando un quadro normativo comune, che prevede fra l'altro condizioni di ingresso e di soggiorno per determinate categorie di immigrati, quali:

- Studenti e ricercatori;
- Lavoratori;
- Familiari dei soggiornanti in uno degli stati membri dell'UE.

Tale quadro normativo comune ha lo scopo di semplificare le procedure di ammissione e fornire agli stranieri diritti omogenei in tutta l'Unione. Ad esempio, i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro da almeno cinque anni beneficiano dello status di soggiornante di lungo periodo, che è comune a tutta l'UE e garantisce una serie di diritti economici e sociali analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione europea.

1. Immigrazione per svolgere studi o attività di ricerca

Per promuovere l'Unione europea quale centro di eccellenza per gli studi e la formazione professionale, l'UE ha armonizzato le condizioni di ammissione per i cittadini di paesi extra-UE che intendono:

- Svolgere studi per conseguire un diploma di istruzione superiore (studenti);
- Seguire programmi riconosciuti di istruzione secondaria (allievi delle scuole);
- Effettuare tirocini non retribuiti (tirocinanti);
- Partecipare a programmi di volontariato nazionali o dell'UE (volontari).

Per entrare nell'UE, gli immigrati che appartengono a una delle categorie di cui sopra devono soddisfare determinati requisiti, ad esempio essere in possesso di un documento di viaggio valido, di un'assicurazione sanitaria e, nel caso dei minori, dell'autorizzazione dei genitori. In alcuni casi devono anche dimostrare di disporre delle risorse finanziarie necessarie per la durata del soggiorno o di avere una conoscenza sufficiente della lingua del paese ospitante. A loro volta, gli Stati membri concedono un permesso di soggiorno e una serie di diritti, riconoscendo fra l'altro agli studenti la possibilità di lavorare per coprire una parte dei costi degli studi.

La ricerca è un elemento essenziale per la crescita e la competitività. Per rafforzare la propria posizione di polo di ricerca internazionale, l'UE deve attirare più ricercatori da tutto il mondo. A tal fine, ha creato una procedura accelerata per l'ammissione dei ricercatori che sono stati invitati a lavorare in uno Stato membro da un istituto di ricerca riconosciuto. I ricercatori ottengono un permesso di soggiorno, che conferisce loro automaticamente il diritto di svolgere la loro attività. Inoltre, godono di un certo numero di altri diritti uguali a quelli dei cittadini nazionali, come il diritto alla sicurezza sociale e quello di fare attività di ricerca in un altro paese dell'UE o il diritto al ricongiungimento familiare, grazie al quale i loro familiari diretti

possono raggiungerli nel paese ospitante e ricevere un permesso di soggiorno della stessa durata.

2. *Immigrazione per motivi di lavoro*

L'Unione europea ha riconosciuto l'importanza della migrazione di lavoratori per stimolare lo sviluppo economico e affrontare le carenze di manodopera e di competenze, oltre le sfide demografiche che deve gestire. Di conseguenza, ha adottato misure che agevolano l'ingresso nell'UE di determinate categorie di immigrati.

Per continuare a rafforzare la competitività dell'UE, è fondamentale attirare lavoratori immigrati altamente qualificati. La Carta blu dell'Unione europea fornisce loro un permesso speciale di soggiorno e di lavoro, agevolando così l'accesso al mercato del lavoro e accordando un insieme di diritti socioeconomici, compreso quello al ricongiungimento familiare e, a tempo debito, alla libera circolazione all'interno dell'UE. Mediante una procedura rapida e armonizzata e criteri comuni per il rilascio della carta, gli Stati membri possono rispondere in modo flessibile alle esigenze dei rispettivi mercati del lavoro.

Inoltre, l'esistenza di un permesso unico per gli immigrati che lavorano e risiedono nell'Unione semplifica considerevolmente le procedure amministrative sia per gli immigrati stessi che per i loro futuri datori di lavoro, grazie a un'unica procedura di richiesta del permesso di soggiorno e di lavoro. I lavoratori extra-UE ricevono inoltre una serie di diritti uguali a quelli dei cittadini dell'UE per quanto riguarda le condizioni di lavoro, il riconoscimento delle qualifiche (titoli di studio e professionali) e l'accesso alla formazione professionale e alla sicurezza sociale.

Le norme dell'UE sui lavoratori stagionali assicurano che i datori di lavoro possano impiegare lavoratori stranieri temporaneamente e secondo criteri responsabili quando non sono disponibili lavoratori europei. Queste regole dovrebbero aiutare a evitare lo sfruttamento economico e sociale e fornire incentivi e salvaguardie per impedire che soggiorni temporanei diventino permanenti.

L'UE, essendo il più grande mercato unico al mondo, ha inoltre tutto l'interesse ad autorizzare il trasferimento temporaneo di personale chiave delle imprese multinazionali nell'UE per svolgere missioni in diversi Stati membri. È questa la finalità della direttiva sui trasferimenti intra-societari, che garantisce tra l'altro che questi lavoratori non creino distorsioni sui mercati del lavoro locali.

3. *Immigrazione per motivi di ricongiungimento familiare*

Il ricongiungimento familiare rimane uno dei principali motivi che spingono a migrare nell'UE. Garantire la vita di famiglia degli immigrati che già vivono nell'Unione europea è particolarmente importante per la loro integrazione nella società che li ospita. L'UE applica condizioni comuni per autorizzare il ricongiungimento familiare e riconoscere i diritti connessi ai familiari. I cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione possono ottenere il ricongiungimento per il coniuge, i figli minori e i figli del coniuge. Tuttavia, possono applicarsi determinate condizioni specifiche imposte dal paese di accoglienza, fra cui l'obbligo di disporre di un alloggio adeguato e di risorse economiche sufficienti. I paesi dell'UE possono anche includere nell'elenco dei membri della famiglia che hanno diritto al ricongiungimento il partner non legato da vincoli di matrimonio, i figli maggiorenni e i parenti anziani a carico. All'ingresso nell'UE, i familiari ricevono un permesso di soggiorno e il diritto all'istruzione, all'occupazione e alla formazione professionale su un piede di parità con i cittadini di paesi terzi.

Particolare attenzione deve essere prestata all'integrazione. Gli immigrati che vivono nell'UE possono integrarsi efficacemente nel paese che li ospita soltanto se partecipano attivamente a tutti i livelli della società. Devono quindi usufruire di diritti analoghi a quelli dei cittadini dell'UE e avere l'opportunità di imparare la lingua del paese di accoglienza, studiare, lavorare e, in generale, acquisire un senso di appartenenza. Partecipando attivamente alla società in cui soggiornano, gli immigrati possono contribuire anche a promuovere lo sviluppo economico e sociale e la diversità culturale dell'UE. Allo stesso tempo, hanno anche una serie di responsabilità: devono infatti rispettare e seguire le norme e i valori del paese in cui vivono.

È opportuno ricordare che le misure previste per favorire l'integrazione sono principalmente di competenza degli Stati membri. L'UE promuove la cooperazione fra di loro affinché in tutta l'Unione gli immigrati abbiano diritti e opportunità simili, per questo esiste un quadro di riferimento per sviluppare delle politiche di integrazione. L'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi si concentra sulla partecipazione degli immigrati in ambito economico, sociale, culturale e politico e attribuisce un'importanza particolare alle azioni adottate a livello locale e al ruolo del paese di origine per l'integrazione dei loro cittadini. Una rete UE di sportelli nazionali sull'integrazione aiuta i governi a scambiare le migliori pratiche e a cercare soluzioni per i problemi connessi all'integrazione. Parallelamente, il Forum europeo sull'integrazione funge da piattaforma di dialogo tra i rappresentanti della società civile, le amministrazioni locali e regionali e le istituzioni dell'UE. È stato inoltre creato un kit di misure per l'integrazione per assistere le amministrazioni e gli altri soggetti interessati negli Stati membri.

7.2.2 L'immigrazione irregolare

Gli immigrati possono tentare di entrare nell'UE per via terrestre, in aereo o via mare, in modo irregolare oppure utilizzando documenti di viaggio falsi. Spesso si affidano all'aiuto di organizzazioni criminali, dalle quali a volte continuano a dipendere anche dopo l'arrivo in Europa. Tuttavia, la maggior parte degli immigrati irregolari entra legalmente nell'UE con un visto per un soggiorno di breve durata, rimanendo poi oltre la sua scadenza. Per garantire la sostenibilità e la credibilità delle politiche migratorie europee, gli Stati membri dovrebbero affrontare insieme il problema dell'immigrazione irregolare.

Un obiettivo è colpire le reti di trafficanti di esseri umani e le reti di passatori. L'Unione europea considera la tratta di esseri umani come un reato e fornisce assistenza e protezione alle persone che ne sono vittima. Gli Stati membri hanno ora la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno alle vittime dei trafficanti di esseri umani che collaborano con le autorità per smantellare le reti criminali.

L'UE considera inoltre reato l'organizzazione di immigrazione clandestina, vale a dire agevolare intenzionalmente l'ingresso, il transito o il soggiorno non autorizzato di immigrati in uno Stato membro, e armonizza in una certa misura le sanzioni per questo crimine. Il diritto dell'UE non intende colpire gli immigrati, ma chi li aiuta a entrare illegalmente nell'Unione e permette agli Stati membri di non perseguire gli atti compiuti ai fini di assistenza umanitaria.

Un altro aspetto del problema è il mercato del lavoro nero, che non solo attira immigrati irregolari, ma contribuisce anche al loro sfruttamento. A questo proposito, l'Unione ha rafforzato le sanzioni contro i datori di lavoro che assumono lavoratori immigrati non dichiarati e ha migliorato le misure che proteggono questi ultimi.

Il rimpatrio di immigrati clandestini nel paese di origine è un altro elemento essenziale di una politica di immigrazione credibile e sostenibile. Le norme e le procedure dell'UE per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente nell'Unione rispettano pienamente i loro diritti fondamentali (in linea con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e, in primo luogo, favoriscono il rientro volontario di questi immigrati, fornendo assistenza per il ritorno, se necessario. L'UE intende armonizzare gli sforzi degli Stati membri per favorire il rimpatrio degli immigrati clandestini in condizioni umane e dignitose e agevolarne la reintegrazione nel paese di origine. Occorrono tuttavia anche misure più efficienti per espellere con la forza quanti non rispettano intenzionalmente l'obbligo di rientrare nel paese di origine. Ciò richiede una cooperazione operativa tra gli Stati membri dell'UE, per esempio per organizzare voli congiunti per l'allontanamento, nonché la negoziazione di accordi con i paesi di origine per stabilire le norme e le procedure con cui effettuare il rientro dei loro cittadini.

7.2.3 Cooperazione con i paesi extra-UE e finanziamenti comunitari per gestire l'immigrazione

Per affrontare molte delle questioni connesse all'immigrazione è fondamentale puntare sulle relazioni con i paesi extra-UE, rafforzando la collaborazione e i legami fra le politiche interne ed esterne dell'UE. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM) adottato dall'UE fornisce il quadro generale per la politica migratoria esterna e di asilo e fissa le modalità con le quali l'UE svolge il dialogo politico e la cooperazione con i paesi extra-UE, sulla base di priorità definite con chiarezza e integrate nel quadro politico complessivo dell'Unione, compresa la cooperazione allo sviluppo.

L'approccio presenta una strategia equilibrata e globale nei confronti della cooperazione per realizzare quattro obiettivi ugualmente importanti:

1. Organizzare meglio la migrazione legale e promuovere la gestione efficiente della mobilità;
2. Prevenire e combattere l'immigrazione irregolare ed eliminare la tratta di esseri umani;
3. Rafforzare l'impatto della migrazione e della mobilità sullo sviluppo;
4. Promuovere la tutela internazionale e migliorare la dimensione esterna dell'asilo.

Questo approccio prende dichiaratamente in considerazione la prospettiva degli immigrati e riserva particolare attenzione ai loro diritti umani, soprattutto dei più vulnerabili. I quattro obiettivi sono realizzati con diversi strumenti politici (dialoghi politici regionali e bilaterali, piani d'azione), giuridici (accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di rimpatrio), supporto operativo e rafforzamento delle capacità (anche mediante le agenzie dell'UE, fra cui Frontex ed EASO). Numerose forme di supporto a programmi e progetti sono inoltre a disposizione delle amministrazioni e di altri soggetti interessati dei paesi extra-UE, ad esempio la società civile, le associazioni di immigrati e le organizzazioni internazionali.

I dialoghi strategici consentono all'UE di scambiare esperienze e migliori pratiche con i paesi partner e di individuare possibilità concrete di cooperazione. I principali quadri per la cooperazione bilaterale sono i partenariati per la mobilità e l'agenda comune su migrazione e mobilità. Finora sono stati firmati partenariati per la mobilità con Moldova (2008), Capo Verde (2008), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013), Azerbaigian (2013), Tunisia e Giordania (2014).

In aggiunta, per assistere gli Stati membri nella gestione efficiente dell'immigrazione, l'UE offre finanziamenti per l'integrazione degli immigrati extra-UE e per il rimpatrio di quelli irregolari.

Ad esempio, fra il 2014 e il 2020 l'UE ha erogato 3,137 miliardi di euro mediante il Fondo «Asilo, migrazione e integrazione» (AMIF) a favore delle iniziative degli Stati membri per promuovere la

gestione efficiente dei flussi migratori e l'attuazione, il rafforzamento e lo sviluppo di un approccio comune all'immigrazione a livello dell'Unione. Il Fondo ha sostenuto iniziative nazionali ed europee, fra cui la realizzazione di materiale informativo e campagne in paesi extra-UE sui canali legali per la migrazione, corsi di lingua e di orientamento sociale per gli immigrati, lo scambio di informazioni e forme di cooperazione fra Stati membri nonché formazione interculturale per la società civile.

Il nuovo Fondo per il 2021-2027 ha ricevuto un notevole incremento della sua disponibilità finanziaria, per uno stanziamento complessivo di 9,9 milioni di euro. Il Fondo mira a:

- Rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema comune europeo di asilo, compreso la sua dimensione esterna;
- sostenere la migrazione legale negli Stati membri, anche contribuendo all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi;
- contribuire a contrastare la migrazione irregolare e garantire una procedura efficace di rimpatrio o riammissione nei Paesi terzi di provenienza;
- rafforzare la solidarietà e la condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, in particolare nei confronti delle persone più colpite dai fenomeni della migrazione e dell'asilo.

7.3 Approccio comune in materia di asilo

L'asilo è una forma di protezione internazionale concessa a quanti fuggono dal loro paese di origine a causa del timore fondato di subire persecuzioni. La protezione è riconosciuta anche a quanti rischiano concretamente di subire gravi danni al rientro nel loro paese. Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), nel 2021 quasi 4,6 milioni di persone hanno chiesto asilo nel mondo. Dei primi cinque Paesi al mondo che ospitano il maggior numero di rifugiati, l'unico europeo è la Germania (all'ultimo posto, con 1,3 milioni di persone), mentre il primo in assoluto è la Turchia (con 3,8 milioni), seguita da Colombia (1,8), Uganda (1,5) e Pakistan. Il 72% dei profughi cercano asilo nei paesi confinanti. Nonostante ciò, nell'UE sono rifugiati quasi 2,9 milioni di persone (il 44% soltanto in Germania). Il dovere dell'UE di proteggere i bisognosi è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali e dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea. È anche un obbligo internazionale derivante dalla convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

Il numero di richiedenti asilo che ogni anno arrivano nell'UE non è distribuito uniformemente tra i vari Stati. La posizione geografica, il livello di benessere, il regime previdenziale o il grado di generosità delle politiche in materia di asilo messe in atto possono spiegare come mai alcuni Stati

membri ricevono più domande di altri. È per questo che l'Unione europea deve agire in maniera solidale e condividere la responsabilità di proteggere i profughi.

Dal 1999 l'Unione europea lavora per mettere in atto un sistema europeo comune di asilo (CEAS). Nel 2013 sono stati adottati altri atti normativi per armonizzare alcuni aspetti delle procedure nazionali di asilo. Per far fronte alla crisi migratoria del 2015, la Commissione europea ha pubblicato l'Agenda europea sulla migrazione, proponendo misure immediate per gestire il fenomeno nel Mediterraneo e indicando quali iniziative dover sviluppare negli anni seguenti per gestire più efficacemente la migrazione in ogni suo aspetto. Nel 2016, ha fatto seguito una Comunicazione comprendente le priorità indicate dalla Commissione in materia di migrazione, tra cui:

- rivedere la direttiva sulla carta blu;
- attirare imprenditori innovativi nell'UE;
- dotarsi di un modello più coerente ed efficace di gestione dell'immigrazione regolare a livello dell'UE, in particolare tramite una valutazione del quadro esistente;
- rafforzare la cooperazione con i principali Paesi d'origine, al fine di garantire percorsi legali di accesso all'UE, migliorando allo stesso tempo i rimpatri di coloro che non hanno diritto di rimanere.

Nel settembre 2020, la Commissione ha presentato la bozza di Nuovo Patto su Migrazione e Asilo, proponendo una serie di misure volte a riformare globalmente l'approccio dell'UE nella gestione del fenomeno migratorio. Attualmente, il Nuovo Patto è in corso di valutazione da parte del Parlamento europeo e soprattutto del Consiglio dell'Unione europea, dove si confrontano posizioni e interessi spesso anche divergenti degli Stati membri.

Il sistema comune si fonda sull'armonizzazione delle norme di protezione e accoglienza nell'UE. In questo modo, in tutta l'Unione ai richiedenti asilo saranno garantite le stesse opportunità di protezione internazionale. Allo stesso tempo, il sistema comune si basa su un sistema efficace di cooperazione e solidarietà a livello pratico fra gli Stati membri e con i paesi di origine e di transito dei richiedenti asilo.

In particolare, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) sostiene la cooperazione concreta tra gli Stati membri dell'UE contribuendo a individuare le buone pratiche, facilitare lo scambio di informazioni e organizzare corsi di formazione a livello europeo. L'Ufficio fornisce inoltre assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che devono affrontare particolari pressioni a causa, per esempio, di un numero elevato di domande di asilo.

7.3.1 Competenza per le domande di asilo («il sistema di Dublino»)

Per evitare di trasferire i richiedenti asilo da un paese all'altro senza che nessuna amministrazione nazionale si assuma la responsabilità e per impedire il cosiddetto «*asylum shopping*» (quando cioè un richiedente presenta più domande di asilo in vari paesi dell'UE), ogni Stato membro deve essere in grado di determinare se e quando è responsabile del trattamento di una domanda di asilo. Le norme comuni dell'UE consentono di identificare rapidamente l'unico paese che è competente a esaminare una domanda. Tali norme si basano su diversi criteri, ad esempio il paese in cui vivono dei familiari del richiedente, quello in cui soggiorna attualmente, quello che ha rilasciato il visto o che è stato il punto di ingresso nell'UE.

Per contribuire a questo processo, gli Stati membri hanno accesso alla banca dati Eurodac, che consente di confrontare le impronte digitali per verificare se il richiedente ha precedentemente presentato domanda di asilo in un altro paese dell'UE.

7.3.2 Condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo

I richiedenti asilo in attesa di una decisione sulla loro domanda devono vedersi riconosciuti alcuni **diritti essenziali** che garantiscano loro un livello di vita dignitoso. L'applicazione di condizioni di accoglienza adeguate e comparabili in tutta l'Unione dovrebbe anche scoraggiarli dallo spostarsi da uno Stato all'altro alla ricerca di un trattamento più vantaggioso.

Secondo le norme comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo, gli Stati membri devono fornire un sostegno materiale, quali alloggio, abbigliamento, prodotti alimentari e denaro per le piccole spese. Devono inoltre garantire assistenza medica e psicologica e, nel caso di bambini, l'accesso all'istruzione. I richiedenti asilo hanno anche il diritto all'unità familiare, a ricevere una formazione professionale e, a determinate condizioni, ad accedere al mercato del lavoro.

7.3.3 Procedure e requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato

Le procedure secondo cui i paesi dell'UE concedono o revocano lo status di rifugiato variano sensibilmente a causa della specificità delle loro tradizioni costituzionali e amministrative. Occorre tuttavia assicurare garanzie comuni a quanti fuggono da persecuzioni e chiedono protezione internazionale: i richiedenti asilo devono avere accesso a procedure eque ed efficaci. L'UE deve quindi definire **regole uniformi** per l'intero processo: come presentare una domanda, come esaminarla, il tipo di aiuto concesso, come presentare un appello contro una decisione negativa, cosa fare in caso di fuga del richiedente o come gestire le domande reiterate. In questo modo viene creato un sistema coerente che assicura l'efficienza e l'equità delle decisioni in materia di asilo e l'esame delle domande secondo criteri di qualità condivisi da tutti gli Stati membri.

Prima di beneficiare dell'asilo, si deve ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato. È pertanto essenziale applicare un'interpretazione comune del termine «rifugiato». L'UE ha quindi armonizzato i criteri di ammissibilità, applicabili ai cittadini di un paese terzo o apolidi che si trovano al di fuori del loro paese di origine e non possono o non intendono ritornarvi per un timore fondato di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o perché appartengono a un determinato gruppo sociale.

Chi non può essere considerato un rifugiato ma non può fare ritorno nel proprio paese di origine a causa del rischio effettivo di subire un danno grave (condanna a morte o esecuzione, torture o trattamenti inumani o degradanti, oppure una grave minaccia individuale alla vita o alla persona a seguito di violenza indiscriminata), ha diritto a protezione sussidiaria.

Chi riceve protezione internazionale deve vedersi riconosciuta una serie di diritti fondamentali, fra cui quello di non essere respinto (non sarà quindi costretto a rientrare nel paese in cui rischia persecuzioni), di ottenere un permesso di soggiorno e di essere autorizzato a viaggiare all'interno e al di fuori del paese di residenza. Deve inoltre avere accesso a occupazione, assistenza sociale, assistenza sanitaria e istruzione nonché avere la possibilità di partecipare ai programmi di integrazione. Tuttavia, in alcuni casi i beneficiari di protezione sussidiaria potrebbero subire un trattamento meno favorevole a livello nazionale, ad esempio per quanto riguarda l'assistenza sociale.

8 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'UE

All'inizio del XXI secolo, l'Unione europea è presente sulla scena internazionale come una realtà di grande rilevanza, che ha un'influenza tangibile tanto nell'area circostante che nei continenti più lontani. Per quanto il focus principale della sua attenzione resti il processo di integrazione interna, è certo che l'UE non può e non desidera essere un'entità isolata. Nel corso della sua storia, essa ha infatti manifestato l'ambizione di occupare un posto prominente all'interno del sistema internazionale. Oltre all'obiettivo generale di mantenere rapporti proficui con (potenziali) partner politici ed economici, l'Unione sfrutta il suo peso sulla scena mondiale come veicolo per promuovere alcuni dei valori da essa ritenuti importanti: tra questi, la democrazia, il welfare sociale, i diritti umani e il liberalismo economico.

In particolare, l'UE considera la sua politica di cooperazione allo sviluppo uno strumento importante per perseguire entrambe queste aspirazioni, dando così vita nel corso del tempo ad un impressionante numero di attività cooperative. Non a caso, l'UE e gli Stati membri sono i principali donatori al mondo di aiuti pubblici allo sviluppo. Secondo i dati OCSE [2020], il 54,51% del totale degli aiuti allo sviluppo dei Paesi membri del Comitato per l'aiuto allo Sviluppo OCSE è stato erogato dall'UE⁸, che conserva il primato di principale donatore al mondo, seguita a distanza dagli Stati Uniti (18,31%) e dal Giappone (10,20%).

Nel 2020 l'UE ha destinato una somma considerevole — 16,28 miliardi di euro — all'assistenza esterna allo sviluppo, i cui principali beneficiari sono stati i paesi a basso reddito e meno sviluppati. Gli interventi dell'UE si inseriscono in programmi pluriennali che prevedono la pianificazione degli aiuti e delle risorse con l'obiettivo di assicurare uno sviluppo duraturo e sostenibile. Il ruolo dell'UE è principalmente di coordinamento delle azioni dei diversi donatori. Grazie alla sua dimensione sovranazionale, può stabilire obiettivi comuni molto ambiziosi e progettare soluzioni complessive che facciano fronte alle esigenze di sviluppo. Ad esempio, solo durante la pandemia da Covid-19, l'UE è stata tra i primi sostenitori di un impegno globale per lo sviluppo e la diffusione di vaccini, trattamenti diagnostici e terapeutici: durante la conferenza “Cornavirus Global Response” del 4 maggio 2020, co-convocata dalla Commissione, l'UE ha raccolto 15,9 miliardi di euro (con un contributo di oltre il 70% da parte degli stati membri UE).

⁸ Sono 30 i membri del Comitato 30: Australia; Austria; Belgio; Canada; Repubblica ceca; Danimarca; Unione europea; Finlandia; Francia; Germania; Grecia; Ungheria; Islanda; Irlanda; Italia; Giappone; Corea; Lussemburgo; Paesi Bassi; Nuova Zelanda; Norvegia; Polonia; Portogallo; Repubblica slovacca; Slovenia; Spagna; Svezia; Svizzera; Regno Unito; Stati Uniti.

La politica di aiuti dell'Unione è nata utilizzando il commercio come strumento di sviluppo, aprendo i propri mercati alle esportazioni provenienti dai paesi meno sviluppati e incoraggiando questi ultimi ad aumentare gli scambi tra di loro.

8.1 L'evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE: da Yaoundé a Cotonou

8.1.1 I Trattati di Roma e l'associazione

Fino agli anni '90, gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (il cosiddetto gruppo ACP) furono indiscutibilmente i principali partner europei nel novero dei Paesi in via di sviluppo, e le relazioni UE-ACP costituirono a lungo la componente più visibile e importante del programma di aiuto allo sviluppo dell'Unione.

L'instaurazione di legami formali tra l'Europa e i Paesi del continente africano risale al momento stesso della creazione della Comunità economica europea, coi Trattati di Roma del 1957. In particolare, la politica di cooperazione nacque al momento della redazione finale del Trattato CEE, in seguito alle forti pressioni della Francia, che non voleva perdere i legami con i suoi Paesi e territori d'oltremare (PTOM), connessi all'Europa da quelli che il Trattato di Roma definiva come «relazioni particolari», vale a dire, vincoli di natura coloniale o di vecchia dipendenza. Le potenze coloniali dell'Europa del post seconda guerra mondiale – Francia in primis – avevano infatti la necessità di far fronte alle conseguenze economiche, politiche e militari della rapida dissoluzione degli imperi coloniali. L'obiettivo era quello di rinsaldare i legami con i territori ancora dipendenti e di conservare nella sfera di influenza e di interesse economico i paesi di nuova indipendenza. Non meraviglia, quindi, che la questione delle colonie rappresentasse per il governo francese una condizione essenziale su cui basare i negoziati per la creazione della Comunità economica europea. Fu così introdotto l'art. 131 sull'«associazione» dei PTOM che continuavano ad avere relazioni con gli stati membri della Comunità economica europea: tale associazione avrebbe avuto l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi interessati e di stabilire una relazione più stretta con la Comunità. Sul piano pratico esisteva una convenzione di applicazione ed era sostenuta dal Fondo europeo di sviluppo (FES) per finanziamenti a fondo perduto destinati alla realizzazione di progetti di infrastrutture e che è rimasto lo strumento principale degli aiuti per la cooperazione allo sviluppo.

L'inizio delle relazioni tra CEE e Africa è pertanto chiaramente di origine coloniale: a dispetto della presenza di alcuni elementi innovativi, come i principi egualitari sui quali si sono formate le

istituzioni e le forme organizzative di tali rapporti, ciò a cui si dava vita nel 1957 era di fatto una relazione su basi ineguali, destinata a ripartire tra i Sei oneri e benefici del patto coloniale francese. Gli associati trassero comunque vantaggi significativi dalla nuova relazione, attenuando gli effetti del ritiro progressivo delle preferenze commerciali francesi e quelli dell'aggiustamento in vista della competizione del mercato globale.

8.1.2 La decolonizzazione e la Convenzione di Yaoundé

A seguito dell'ondata di decolonizzazione che investì la maggior parte dei Paesi africani, la base giuridica dei Trattati di Roma per il regime di associazione non sarebbe durata a lungo: contrariamente alle originarie previsioni europee sulla decolonizzazione africana ed assai prima che la convenzione di applicazione venisse a scadere il 31 dicembre 1962, la maggior parte dei possedimenti e territori associati divennero paesi indipendenti e sovrani. Alla luce di tali cambiamenti, la Comunità aprì la strada dell'associazione anche agli altri Paesi che avessero voluto farne richiesta, a condizione che la loro struttura economica e produttiva fosse paragonabile a quella degli Stati già associati. Gli stati, prima associati alla CEE *ex officio*, ora non risultavano più vincolati agli articoli 131-136 del Trattato di Roma; ciò nonostante, l'indipendenza politica non aveva diminuito la dipendenza delle loro economie dalle ex madre-patrie, e in molti desideravano mantenere l'accesso preferenziale ai mercati europei per le loro esportazioni e continuare a ricevere aiuto economico dalla Comunità. Per questa ragione, l'associazione assunse una nuova forma: da involontaria e concessa unilateralmente a volontaria e liberamente negoziata.

Così, il 20 luglio 1963, fu firmata a Yaoundé (Camerun) la prima Convenzione. Tale atto, seguito dalla firma di Yaoundé II nel 1969, riuscì ad assicurare continuità alle relazioni eurafricane, a dispetto dell'incertezza lasciata dalla fine del colonialismo: diciotto stati accettarono l'offerta europea di una nuova associazione, costituendo il gruppo degli Stati africani e malgascio associati (SAMA).

In qualità di stati indipendenti, i SAMA questa volta avrebbero dovuto negoziare ed accettare i termini dell'associazione. Innovazioni significative si registrarono a livello istituzionale, in quanto l'amministrazione della nuova associazione non poteva più essere lasciata alla sola Comunità. Yaoundé diede quindi vita a una struttura istituzionale formale, disegnata sul modello di quella comunitaria, ma totalmente indipendente da essa: nascevano così il Consiglio dei ministri dell'associazione, la Corte di arbitrato e la Conferenza parlamentare, tutti su base paritetica.

Ciò che più conta, le condizioni stabilite dalla Comunità prevedevano sul piano commerciale il cosiddetto principio delle preferenze inverse: quasi tutte le esportazioni dei SAMA (eccetto per i prodotti coperti dalla Politica Agricola Comune – PAC), mantenevano l'accesso preferenziale al mercato europeo, ma in cambio gli associati dovevano garantire ai prodotti CEE le medesime

condizioni preferenziali di accesso ai mercati domestici. In altre parole, nell'area di scambio eurafricana le merci dei paesi membri godevano di un vantaggio tariffario sulle esportazioni dei paesi terzi. Il principio delle preferenze inverse venne mantenuto anche dalla seconda Convenzione di Yaoundé, che apportò pochi cambiamenti al regime di associazione, reiterando per lo più le regolamentazioni commerciali di Yaoundé I.

8.1.3 La rinegoziazione del regime di associazione e la strada per Lomé

Le Convenzioni di Yaoundé dimostrarono come la Comunità nel suo insieme fosse riuscita ad assicurarsi un ruolo da protagonista nella nuova strutturazione delle relazioni Nord-Sud del mondo, aprendo così la strada ad una multi-lateralizzazione dei legami post-coloniali.

Col passare del tempo, però, la formula associazionistica sembrò diventare sempre più angusta e limitata, a fronte soprattutto delle richieste che gli Stati africani iniziarono a sostenere con forza nella comunità internazionale: gli obiettivi legati allo sviluppo non furono realizzati, e lo stesso termine «associazione» venne sempre più assimilato a quello ben più invisivo di «neo-colonialismo».

In particolare, con l'inizio degli anni '70 una serie di fattori condusse a una drastica rinegoziazione del regime originario di associazione. Nello specifico:

- A partire dal 1969, si assistette alla progressiva affermazione di una nuova consapevolezza del regime di associazione: se per un verso le deludenti performance commerciali degli associati avevano mostrato il limitato potenziale economico di tale formula, sul piano politico il principio delle preferenze inverse incarnava un anacronismo, responsabile della continuazione del legame coloniale tra Associati e stati membri della Comunità, Francia in primis;
- L'ingresso del Regno Unito nella Comunità del 1973 portò un radicale cambiamento nella politica di aiuto, legato soprattutto alla necessità di trovare un qualche accordo sui rapporti con i paesi del Commonwealth, organizzazione legata a Londra da vitali interessi economici e geo-strategici. Come la Francia nel 1957 aveva fatto dell'associazione un *sine qua non* in vista della sua partecipazione alla CEE, così anche la Gran Bretagna chiedeva lo status di associati per i suoi partner del Commonwealth, allo scopo di far rientrare sotto il "cappello" della CEE le preferenze accordate a tali paesi, in particolare per zucchero e banane;
- Particolare rilievo ebbe la forte spinta orientata al cambiamento dei rapporti tra Europa e Terzo Mondo portata avanti autonomamente all'interno delle stesse istituzioni comunitarie, Commissione in primis: l'importanza dei movimenti del '68 per l'ascesa del Terzo Mondo nella politica occidentale, le pressioni delle associazioni terzomondiste e la nomina a

Presidente della Commissione europea del socialista olandese Sicco Mansholt furono tutti fattori determinanti per la svolta della cooperazione allo sviluppo europea degli anni '70.

- Infine, le turbolenze del sistema economico internazionale, profondamente segnato dalla fine del regime dei cambi fissi del '71 e dallo shock petrolifero del '73, ebbero un ruolo decisivo nell'accrescere il senso di insicurezza occidentale sulla quanto mai preoccupante questione dell'approvvigionamento delle materie prime: la «minaccia» posta in essere dal Terzo Mondo, incarnata dall'embargo dei Paesi OPEC, costituiva quindi una preoccupazione per l'Europa, vista la sua dipendenza in termini di importazioni dai Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

Fu pertanto questo ampio contesto in cambiamento, caratterizzato dalla ristrutturazione delle relazioni del sistema internazionale, in combinazione con l'evoluzione storica della politica comunitaria verso il Terzo Mondo, a creare le condizioni per il nuovo accordo di Lomé del 1975.

8.1.4 Lomé: un nuovo approccio alla cooperazione

La prima Convenzione di Lomé venne sottoscritta il 28 febbraio 1975 nella capitale del Togo, da 46 Paesi ACP oltre che dalla Comunità Economica Europea.

Nelle sue linee generali, la Convenzione di Lomé ricalcava i due accordi precedenti di Yaoundé (ed in particolare il regime commerciale unico e contrattato), introducendo però delle innovative ed importanti novità:

1. La non reciprocità del libero scambio fra UE e ACP: venne abbandonato il regime della reciprocità dei vantaggi e la Convenzione accordava dei vantaggi tariffari preferenziali ad una vasta gamma di prodotti agricoli esportati dai Paesi ACP;
2. L'attivazione di un sistema (STABEX) per fronteggiare l'instabilità dei ricavi derivanti dall'esportazione dei prodotti dei Paesi ACP. In base a tale meccanismo, un Paese che avesse subito una diminuzione delle esportazioni di materie prime agricole (dovuta alla diminuzione dei prezzi sul mercato mondiale o ad altri motivi non imputabili al Paese stesso) avrebbe potuto richiedere alla Comunità una compensazione finanziaria delle perdite subite, in modo da stabilizzare il proprio sistema economico.

L'accordo sanciva inoltre, come regola basilare del sistema della cooperazione CEE-ACP, il principio del "partenariato tra eguali" che, nell'art. 2 della Convenzione, si esplicava:

- Nell'eguaglianza fra i partner;

- Nel rispetto della sovranità di ciascuno;
- Nell'interesse reciproco;
- Nel diritto di ogni Stato a determinare le proprie scelte politiche, sociali, culturali ed economiche.

La Convenzione di Lomé è stata costantemente rinnovata allo scadere della durata quinquennale (1979, 1984, 1989) ed è progressivamente cresciuto il numero di adesioni, fino a quella del Sudafrica che portò nel 1997 il numero degli associati a 71.

La seconda Convenzione, Lomé II, fu firmata da 58 Paesi ACP il 31 ottobre 1979: la sua impostazione si poneva in linea di continuità con quella della convenzione precedente. L'unica innovazione apportata da tale trattato era rappresentata da un sistema simile allo Stabex, il Sysmin, un meccanismo destinato al risanamento ed allo sviluppo del settore minerario e delle materie prime nei Paesi ACP, che si concretizzava in un sistema speciale di finanziamento destinato ad essere impiegato in casi di riduzione della capacità produttiva o di congiuntura economica sfavorevole in modo da stabilizzare le entrate minerarie.

L'8 dicembre 1984 fu siglata dalla Comunità e da 66 Paesi ACP la terza Convenzione di Lomé, che instaurò un nuovo sistema di cooperazione. Accanto alla conferma dei principi generali che erano stati già posti alla base dei primi accordi, il nuovo testo considerava obiettivi primari la sicurezza alimentare e l'autosufficienza, concentrando così gli aiuti nel settore agroalimentare. Inoltre, la necessità di uno sviluppo rurale e agricolo fu accompagnata dal bisogno di un pari sviluppo nel campo industriale. Tale Convenzione cambiò inoltre la modalità di intervento: a partire da Lomé III, infatti, si iniziò una programmazione per obiettivi (e non più per progetti), facendo richiesta ad ogni singolo paese aderente alla Convenzione di individuare degli obiettivi e delle priorità per il proprio sviluppo.

L'ultima Convenzione di Lomé (Lomé IV), firmata il 15 dicembre 1989 tra i dodici stati membri della Comunità e 68 Paesi ACP e dalla durata di dieci anni, introdusse il concetto di cooperazione decentrata per permettere agli attori territoriali (regionali e locali), pubblici e privati, dei Paesi ACP di partecipare ai progetti di cooperazione. Essa continuò a porre un'attenzione particolare allo sviluppo rurale e agricolo degli aderenti, introducendo anche il tema della tutela ambientale; venne inoltre riaffermato il principio della centralità dei governi nazionali nella programmazione degli interventi e delle riforme economiche. È necessario ricordare infine che la quarta Convenzione di Lomé segnò l'ingresso della questione democratica e della tutela dei diritti umani nella politica di cooperazione comunitaria, inserendosi in un contesto internazionale profondamente cambiato. La caduta del muro di Berlino spostò l'attenzione degli Stati membri della CEE sulla riunificazione del

continente europeo, ma anche sull'importanza dei diritti umani come elemento fondamentale per lo sviluppo della cooperazione per la promozione di tali diritti.

8.1.5 Il post-Lomé e il Libro verde della Commissione

Allo scadere della IV Convenzione di Lomé apparve chiaro che questa architettura andava rivista. La recessione economica mondiale degli anni '80, il collasso dei sistemi socialisti dell'Est e la fine del bipolarismo, nonché l'accelerazione del processo di unificazione europea motivarono la scelta di negoziare qualcosa di nuovo.

Pertanto nel 1997, l'allora Commissario per lo Sviluppo, João de Deus Pinheiro, chiese una riforma radicale del sistema di cooperazione, dopo aver presentato il cosiddetto "libro verde" con cui si chiedeva ai paesi membri di esprimersi sul futuro della cooperazione con i paesi ACP. I dati statistici presentati dalla Commissione evidenziavano un declino delle esportazioni ACP verso l'UE: la quota di mercato UE appannaggio dei paesi ACP era del 6,7% nel 1976, ma nel 1998 era scesa al 3%, con il 60% delle esportazioni concentrate in soli 10 prodotti. Pochi paesi avevano fatto registrare una crescita economica come conseguenza delle preferenze commerciali.

Inoltre in molti dei paesi ACP la situazione interna era sfociata in disgregazioni sociali, conflitti, guerre e crisi umanitarie rendendo impossibili le politiche di sviluppo previste.

Dal Libro verde vennero tratte le linee guida per i negoziati successivi.

Scrivendo la Commissione:

Alla vigilia del XXI secolo è necessaria una profonda riflessione sugli orientamenti futuri delle relazioni euro-ACP. La prossima scadenza dell'attuale Convenzione di Lomé (febbraio 2000) e l'obbligo contrattuale di avviare i negoziati fra le parti al più tardi diciotto mesi prima di tale data, nonché la necessità di definire, nell'ambito delle norme più rigorose dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), un quadro di cooperazione commerciale pienamente conforme alle nuove norme multilaterali, forniscono un'occasione privilegiata per procedere a tale riflessione ed avviare un ampio dibattito sul futuro delle relazioni ACP/UE.

Quattro erano le criticità evidenziate:

1. I paesi ACP non erano tutti uguali e perciò non si doveva a considerarli come tali: in pratica, non era possibile pensare che tutti i paesi ACP potessero impegnarsi in un partenariato politico ed economico standardizzato con l'UE;
2. I paesi ACP dovevano iniziare a mettere mano a riforme interne per rendere efficaci gli aiuti UE e questa, dovendo rendere conto ai propri cittadini, doveva prestare maggior attenzione all'uso dei suoi contributi;

3. Come terzo fattore, la Commissione di Bruxelles sosteneva che l'Europa e i paesi ACP dovessero prefiggersi di dar vita a nuove forme di cooperazione, in quanto l'Unione costituiva un polo unico in grado di proporre un ampio ventaglio di strumenti e di incoraggiare partenariati scientifici, economici e tecnologici.
4. Per ultimo, era chiamato in causa il tema della partecipazione: si sosteneva che si sarebbe potuta prevedere una partecipazione più attiva degli operatori non governativi (settore privato ed altri rappresentanti della società civile) sotto forma di dialogo sulle priorità della cooperazione e di accesso diretto ad una parte delle risorse disponibili.

Sulla base di tali considerazioni, i negoziati per un nuovo accordo iniziarono nel settembre del 1998 e si conclusero alla fine del 1999.

8.1.6 L'Accordo di Cotonou: come cambia la cooperazione allo sviluppo

Il 23 giugno 2000, in occasione del 25° anniversario della prima Convenzione di Lomé, è stato firmato a Cotonou, capitale del Benin, un nuovo accordo tra l'Unione europea e i 77 Paesi ACP con durata ventennale.

Il nuovo accordo, sicuramente in una cosa appare da subito innovativo: esso è estremamente semplificato nella redazione, comprendendo solo 100 articoli rispetto ai 369 del precedente. Suo obiettivo dichiarato era la creazione di un nuovo sistema di relazioni paritarie aventi come obiettivo la crescita istituzionale, sociale ed economica dei paesi ACP, attraverso il rafforzamento dei processi d'integrazione regionale, così da favorire il loro inserimento nel processo di globalizzazione economica mondiale, come ben espresso dal primo articolo:

Art. 1: Obiettivi del partenariato

La Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e gli Stati ACP, dall'altro, in appresso denominati "le parti", concludono il presente accordo al fine di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP, contribuendo in tal modo alla pace e alla sicurezza e favorendo un contesto politico stabile e democratico. Il partenariato si propone come fine principale la riduzione e infine l'eliminazione della povertà, in linea con gli obiettivi di uno sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale.

Strutturalmente l'impianto dell'accordo si regge su tre pilastri interconnessi: politica, economia e commercio, cooperazione e finanza. La dimensione politica in particolare sottolinea come il principale obiettivo sia la promozione di un ambiente democratico stabile che contribuisca alla pace e alla sicurezza; leggendo il testo non può sfuggire l'enfasi sul rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto e sulla buona gestione degli affari pubblici.

La nuova formula di sostegno proposta dall'UE affida inoltre alla società civile e al settore privato un ruolo cardine nella cooperazione allo sviluppo.

A livello di riforme macroeconomiche, la ricetta prescritta è quella delle politiche di bilancio rigorose e della liberalizzazione degli scambi: l'innovazione determinante dell'Accordo consiste nella cancellazione delle preferenze commerciali non reciproche a favore dei Paesi ACP. La soluzione che invece l'UE ha introdotto nel nuovo Accordo consiste nella creazione di aree di libero scambio con alcuni raggruppamenti regionali di ACP, tramite i cosiddetti «Accordi di Partenariato Economico», al fine di abbattere le barriere tariffarie alle esportazioni europee nei paesi ACP e di aprire questi ultimi agli investimenti stranieri.

Uno dei pilastri della Convenzione di Cotonou riguarda l'estensione del dialogo politico al consolidamento della pace negli Stati associati, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti. Tra le iniziative rientranti all'interno dell'accordo di cooperazione, è necessario in particolare ricordare «*Everything but Arms*» (EBA). Si tratta di un piano unilaterale dell'UE che liberalizza tutte le importazioni, escluse quelle riguardanti armi e munizioni, con gli Stati meno sviluppati (*Least Developed Countries* – LDC), tra cui la maggior parte degli ACP. L'iniziativa EBA garantisce così l'ingresso nell'UE di prodotti provenienti da tutti i paesi aderenti, senza il pagamento di tariffe doganali e senza restrizioni di tipo quantitativo. Nel 2018 si sono aperti i negoziati per il post-Cotonou, che si sono rivelati particolarmente complessi, tanto da spingere i negoziatori a concordare su una prima proroga dell'accordo fino a dicembre 2020. Il 9 marzo 2020 la Commissione europea e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri hanno presentato una nuova strategia con l'Africa, con l'obiettivo di intensificare la cooperazione attraverso il partenariato in cinque settori chiave: transizione verde, trasformazione digitale, crescita e occupazione sostenibili, pace e governance e migrazione e mobilità. Nel frattempo, sebbene i negoziatori dell'UE e dei Paesi ACP avessero raggiunto un accordo politico il 3 dicembre 2020 sul post-Cotonou, le disposizioni della precedente Convenzione sono state ulteriormente prorogate fino al 30 novembre 2021. Il 15 aprile 2021, i capi negoziatori dell'UE e dell'Organizzazione degli Stati ACP hanno siglato la fine dei negoziati, sottoscrivendo il nuovo accordo che entrerà in vigore non appena entrambe le parti avranno completato le procedure interne di ratifica.

8.2 Dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ad Agenda 2030

Oltre che per l'Accordo di Cotonou, il 2000 è stato un anno cruciale per la politica europea di cooperazione allo sviluppo anche per un altro motivo: durante il summit delle Nazioni Unite del 2000, l'UE assieme agli altri leader mondiali si è impegnata a eliminare completamente la povertà entro il 2015. In particolare, con la firma della cosiddetta «Dichiarazione del Millennio», sono stati

identificati otto obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) che tutti i 191 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere entro il 2015, ovvero:

1. Sradicare la povertà estrema e la fame;
2. Rendere universale l'istruzione primaria;
3. Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne;
4. Ridurre la mortalità infantile;
5. Migliorare la salute materna;
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie;
7. Garantire la sostenibilità ambientale;
8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

8.6 L'Agenda 2030

8.6.1 La riflessione sui risultati degli obiettivi di sviluppo del millennio

Il 2015 è stato un momento cruciale per le politiche di aiuto non solo a livello europeo, ma anche e soprattutto sul piano globale, in cui si doveva giocare l'ultima partita per conseguire gli otto Obiettivi di sviluppo del Millennio, offrendo in tal modo un'opportunità unica per fare il punto degli impegni internazionali. Il 2015 era anche l'anno in cui la comunità internazionale si doveva accordare sul futuro quadro globale di sviluppo per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile che ha poi portato all'elaborazione degli "Obiettivi di sviluppo sostenibile" per il 2030, che hanno sostituito gli OSM.

Si trattava, dunque, non solo di valutare ex-post i risultati raggiunti in termini di politiche per lo sviluppo, ma anche di decidere sulla direzione da intraprendere dopo il 2015, per non commettere gli stessi errori. Era pertanto necessario pensare ad azioni mirate per promuovere uno sviluppo intelligente che favorisse una crescita economica sostenibile, secondo i principi di equità ed eguaglianza nell'accesso alle risorse e rispettando le generazioni future, i diritti umani, l'ambiente e la sovranità territoriale.

In linea con le decisioni della Conferenza delle Nazioni Unite "Rio+20" del giugno 2012, i nuovi obiettivi dovevano integrare la dimensione economica, ecologica e sociale dello sviluppo sostenibile ed essere applicabili a tutti i Paesi del mondo, anziché soltanto ai gruppi di popolazioni povere del Sud del mondo, come sette su otto degli obiettivi precedenti.

Nello specifico, una commissione di alto livello nominata dal segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon ha presentato il suo rapporto finale sull'agenda di sviluppo post- 2015. Il rapporto è stato il risultato di una grande varietà di vedute, proposte ambiziose e linee ispiratrici: partendo dai risultati degli OSM, si è stabilito che la nuova agenda dovesse essere universale, applicata ad ogni

paese e ad ogni cittadino e con l'obiettivo di sradicare la povertà estrema entro il 2030, assicurando uno sviluppo sostenibile del pianeta. In particolare, secondo la commissione, gli obiettivi di sviluppo del Millennio non sono stati pienamente raggiunti per non aver integrato gli aspetti economici, sociali ed ambientali di sviluppo sostenibile come previsto dalla Dichiarazione del Millennio e per non aver sostenuto la necessità di promuovere gli schemi di consumo e produzione sostenibili. Il risultato è stato quello di non aver mai considerato ambiente e sviluppo correttamente insieme: alla base c'è stato un lavoro duro ma spesso disgiunto su problemi interconnessi. La Commissione ha reso quindi esplicito che il contesto Post-2015 dovesse affrontare l'intera gamma delle cause che hanno dato origine alla povertà e allo sviluppo non sostenibile, inclusa l'eguaglianza, l'equità, i diritti umani, la pace e la stabilità. La nuova agenda universale doveva essere quindi guidata da cinque grandi cambi di marcia: non lasciare indietro nessuno; mettere lo sviluppo sostenibile al cuore di tutto; trasformare le economie così da creare nuovi posti di lavoro e una crescita inclusiva; costruire la pace e creare istituzioni efficienti, aperte e responsabili; realizzare un nuovo partenariato globale che includesse tutti gli attori, i governi a tutti i livelli, il settore privato, la società civile e i cittadini.

8.6.2 Gli obiettivi di sviluppo sostenibile

In seguito a queste riflessioni nel settembre 2015 più di 150 leader internazionali si sono incontrati alle Nazioni Unite ed hanno approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, poi sottoscritta dai 193 Paesi membri dell'ONU. Tale agenda si regge soprattutto sui 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS/SDGs, Sustainable Development Goals) e i 169 sotto-obiettivi, che mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Fra gli obiettivi sono inclusi anche quelli legati ai cambiamenti climatici e a costruire società pacifiche entro l'anno 2030.

Come auspicato nel rapporto della Commissione delle Nazioni Unite, gli OSS hanno validità universale, vale a dire che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità. Pur non avendo del tutto conseguito i risultati sperati, gli Obiettivi per lo sviluppo del Millennio adottati nel 2000 hanno comunque dimostrato che il metodo fondato su obiettivi globali prefissati funziona, avendo migliorato la vita a milioni di persone e contribuito alla diminuzione della povertà globale. I 17 OSS sono:

1. *Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo*: l'obiettivo è quello di eliminare la povertà estrema entro il 2030. l'Obiettivo 1 ha un approccio globale alla povertà, ma si focalizza anche sulle singole realtà nazionali. Le crisi economiche e politiche, le problematiche di biodiversità e degli ecosistemi, le catastrofi naturali e la violenza sono tutti elementi che causano la

povertà. Proprio per questo sono previste anche misure per rafforzare la resilienza al sostentamento e i sistemi di sicurezza sociale.

2. *Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile*: nel 2015 la denutrizione colpiva ancora quasi 800 milioni di persone in tutto il mondo - la maggior parte dei quali donne e bambini. L'obiettivo è quello di porre fine alla fame e alla malnutrizione entro il 2030. Si stima che la produzione alimentare mondiale dovrà essere raddoppiata entro il 2050. L'Obiettivo 2 mira anche a raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei piccoli agricoltori entro il 2030, in un quadro di agricoltura sostenibile per evitare che l'aumento della produzione di cibo possa danneggiare l'ambiente.
3. *Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*: Gli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG) hanno contribuito molto alla lotta contro malattie come l'AIDS, la tubercolosi e la malaria. Non ancora soddisfacenti sono invece i risultati per la riduzione della mortalità infantile e materna. L'Obiettivo 3 mantiene le stesse linee degli MDG, ad esempio per la mortalità infantile e materna, così come per le malattie trasmissibili, come l'AIDS, la malaria e la tubercolosi. Inoltre introduce anche disposizioni per la lotta contro le malattie non trasmissibili, come il diabete e la prevenzione degli incidenti stradali e abuso di droghe. Tutte le persone dovrebbero avere accesso ai servizi sanitari e ai farmaci di buona qualità. Occorre inoltre garantire l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva, compresa la pianificazione familiare, l'informazione e l'educazione.
4. *Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti*: La formazione e istruzione di buona qualità hanno un ruolo fondamentale nel miglioramento delle condizioni di vita delle persone e delle società. Il nuovo obiettivo di sviluppo sostenibile 4 va oltre l'istruzione primaria dei bambini, evidenziando in particolare il legame tra istruzione di base e formazione professionale. Inoltre, sottolinea un approccio di apprendimento per tutta la vita. Mira anche a garantire che tutti i bambini, gli adolescenti e gli adulti abbiano accesso all'istruzione e formazione adeguate alle loro esigenze e al contesto in cui vivono.
5. *Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze*: La disuguaglianza di genere è uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo sostenibile, alla crescita economica e alla riduzione della povertà. Gli obiettivi di sviluppo del millennio hanno dato grande impulso alla questione della parità di genere con notevoli risultati. Vi sono però ancora questioni importanti come la violenza contro le donne, le disparità economiche e la bassa partecipazione delle donne al processo decisionale politico. L'obiettivo sostiene le pari opportunità tra uomini e donne nella vita economica, l'eliminazione di tutte le forme di

violenza contro le donne e le ragazze, l'eliminazione dei matrimoni precoci e forzati, e la parità di partecipazione a tutti i livelli.

6. *Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie*: L'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici è un diritto umano e, insieme con le risorse idriche, un fattore determinante in tutti gli aspetti dello sviluppo sociale, economico e ambientale. Rispetto agli obiettivi di sviluppo del millennio, si mira anche alla protezione e al ripristino degli ecosistemi legati all'acqua (tra cui montagne, foreste, zone umide, fiumi e laghi), oltre a migliorare la qualità dell'acqua e ridurre l'inquinamento, in particolare quello da sostanze chimiche pericolose. La cooperazione transfrontaliera è ritenuta la chiave per la gestione delle risorse idriche in modo integrato a tutti i livelli.
7. *Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni*: L'accesso all'energia è un prerequisito essenziale per raggiungere molti obiettivi di sviluppo sostenibile. Nel 2015, 1,6 miliardi di persone in tutto il mondo non avevano ancora accesso all'energia elettrica. Questo obiettivo sostiene l'accesso universale e affidabile ai servizi di produzione di energia moderni a prezzi accessibili. Mira inoltre ad un notevole aumento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Un altro obiettivo è quello di promuovere la ricerca nelle energie rinnovabili, nonché l'investimento in infrastrutture e tecnologie di energia pulita.
8. *Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*: nel 2015, i disoccupati nel mondo erano oltre 200 milioni, soprattutto giovani. L'occupazione e la crescita economica svolgono un ruolo significativo nella lotta alla povertà. Questo obiettivo sostiene la crescita economica, aumentando la produttività economica e la creazione di posti di lavoro dignitosi. Prevede inoltre la lotta al lavoro forzato e la fine della schiavitù moderna e del traffico di esseri umani entro il 2030. Mira anche a una migliore efficienza dei consumi delle risorse globali e della produzione prevenendo il degrado ambientale legato alla crescita economica.
9. *Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*: investimenti in infrastrutture sostenibili e nella ricerca scientifica e tecnologica aumentano la crescita economica e creano posti di lavoro. Questo obiettivo mira a costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione e promuovere l'innovazione. Sostiene inoltre lo sviluppo della tecnologia, la ricerca e l'innovazione soprattutto nei paesi in via di sviluppo, fornisce a piccole industrie e aziende un maggiore accesso ai servizi finanziari e di credito a prezzi accessibili, e aumenta l'integrazione

di queste aziende nei mercati. Mira anche a sostenere l'accesso universale e accessibile a internet nei paesi meno sviluppati del mondo.

10. *Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni*: Le disuguaglianze a livello globale sono enormi e presentano uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo sostenibile e alla lotta contro la povertà. Questo obiettivo mira alla crescita del reddito delle classi più povere per il raggiungimento di responsabilizzazione e di inclusione sociale, economica e politica per tutti entro il 2030; intende inoltre garantire le pari opportunità attraverso l'eliminazione delle leggi discriminatorie, le politiche e le pratiche, facilitando una più regolarizzata e sicura migrazione umana attraverso l'attuazione di adeguate politiche di migrazione. L'obiettivo prevede anche una maggiore rappresentanza e una maggiore voce dei paesi in via di sviluppo nel processo decisionale all'interno delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali.
11. *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*: Sono le città a guidare le economie locali e nazionali, come centri di prosperità. Le città hanno un enorme impatto ambientale. Questo obiettivo mira a ridurre gli effetti negativi dell'impatto ambientale delle città, soprattutto per quanto riguarda la qualità dell'aria e la gestione dei rifiuti. Intende inoltre garantire l'accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri e inclusivi, soprattutto per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, nonché fornire accesso a sistemi di trasporto sicuri e convenienti.
12. *Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*: Attualmente consumiamo più risorse rispetto a quelle che gli ecosistemi sono in grado di fornire. Questo obiettivo mira alla gestione ecologica dei prodotti chimici e di tutti i rifiuti, nonché a una sostanziale riduzione della produzione di rifiuti attraverso misure quali il riciclaggio. Inoltre intende dimezzare lo spreco alimentare, incoraggiare le imprese ad adottare pratiche sostenibili e promuovere politiche in materia di appalti pubblici sostenibili.
13. *Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico*: Il riscaldamento del clima terrestre sta provocando cambiamenti nel sistema climatico globale, in particolare con un cambiamento nei cicli delle precipitazioni e di temperatura. L'anidride carbonica globale (CO₂) è aumentata di oltre il 50% tra il 1990 e il 2012. Questo obiettivo invita i paesi a dotarsi di misure di protezione del clima nelle loro politiche nazionali e riconosce la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici come forum intergovernativo internazionale principale. L'obiettivo mira a rafforzare la resilienza alle calamità naturali legate al clima e riafferma l'impegno assunto dai paesi sviluppati a mobilitare ogni anno 100 miliardi di dollari congiuntamente da tutte le fonti, entro il 2020, per aiutare i paesi in via di sviluppo ad adattarsi ai cambiamenti climatici.

14. *Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile*: Inquinamento e sfruttamento eccessivo dei nostri oceani sono una grave minaccia per la biodiversità e provocano l'acidificazione degli oceani e l'aumento dei rifiuti di plastica. Questo obiettivo mira a ridurre in modo significativo tutti i tipi di inquinamento marino. Esso mira inoltre, entro il 2020, a regolamentare in modo efficace la pesca, ponendo fine a quella illegale e non regolamentata e alle pratiche di pesca distruttive.
15. *Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre*: La conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità sono di vitale importanza per lo sviluppo sociale ed economico, nonché per la sopravvivenza dell'umanità. Questo obiettivo intende fermare la deforestazione, assicurare il ripristino delle foreste degradate e sostanzialmente aumentare il rimboschimento entro il 2020, partecipa alla lotta alla desertificazione entro il 2030 e al ripristino dei terreni interessati da desertificazione, siccità e inondazioni. Chiede inoltre misure urgenti per porre fine al bracconaggio e al traffico di specie animali e vegetali protette.
16. *Pace, giustizia e istituzioni forti*: entro il 2030 mira a promuovere società pacifiche e inclusive. Sostiene la riduzione di ogni forma di violenza, compresa la tortura, e la lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata. Inoltre prevede di ridurre in modo significativo corruzione e concussione, così come flussi finanziari illeciti e di armi. Mira infine a promuovere istituzioni inclusive e lo stato di diritto, nonché a garantire la parità di accesso alla giustizia.
17. *Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*: invita i paesi sviluppati a rinnovare il loro impegno di destinare lo 0,7% del reddito lordo nazionale all'aiuto pubblico allo sviluppo. Intende inoltre garantire una maggiore mobilitazione delle risorse interne per ridurre la dipendenza dal sostegno straniero, così come una maggiore collaborazione internazionale nel campo delle scienze, tecnologia e innovazione, e la promozione di un sistema commerciale multilaterale equo. Sostiene anche il miglioramento della stabilità macroeconomica e la coerenza delle politiche nell'interesse di uno sviluppo sostenibile.

8.6.3 L'approccio strategico dell'Ue per l'attuazione dell'Agenda 2030

L'UE è fortemente impegnata, insieme ai suoi paesi membri, nell'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Gli OSS sono inclusi in tutte le priorità della Commissione europea.

Nel novembre 2016 la Commissione europea ha illustrato il suo approccio strategico per l'attuazione dell'Agenda 2030, compresi gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Le attuali politiche dell'UE includono tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare la strategia Europa 2020 svolge un ruolo importante per il conseguimento di svariati OSS. Per attuare l'intera Agenda 2030 entro il 2030 sarà tuttavia necessario rafforzare l'attuazione e concentrare ulteriormente l'azione in tutti i settori.

8.3 Il Programma di cambiamento: la risposta dell'UE alle nuove sfide

Il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà estrema - con meno di \$ 2,15 al giorno – è in costante diminuzione da quasi 25 anni [Banca mondiale 2022]. Tuttavia, questa tendenza è stata bruscamente interrotta nel 2020, a causa della pandemia da Covid-19 e degli effetti sempre più aggressivi dei cambiamenti climatici. Grazie gli interventi di mitigazione della crisi economica, l'andamento della povertà globale è recentemente tornato sui livelli pre-pandemici. Eppure, rispetto alle proiezioni precedenti il 2019, potrebbero essere tra 75 e 95 milioni in più le persone che vivono al di sotto della soglia di povertà estrema nel 2022, a causa soprattutto degli effetti persistenti della pandemia, della guerra in Ucraina e dell'aumento dell'inflazione.

Per essere in grado di raggiungere gli obiettivi di sviluppo che l'UE si è posta, la politica dell'Unione europea deve tenere conto di una realtà globale in continuo cambiamento: dalla scarsità delle risorse naturali alla crescita delle economie emergenti e agli effetti della crisi economica, le nuove sfide e opportunità costringono l'UE a adeguare anche la sua politica di cooperazione allo sviluppo.

Proprio per far fronte a tali sfide e a più di dieci anni dall'adozione degli obiettivi di sviluppo del millennio, nel 2011 l'Unione ha adottato il *Programma di cambiamento*, il piano d'azione di una strategia volta a ridurre la povertà modificando in modo sostanziale il modo in cui l'UE fornisce assistenza. Il programma prevede i seguenti cambiamenti:

- *Differenziazione*: un duplice approccio per garantire aiuti ai paesi in cui il sostegno allo sviluppo può avere l'impatto più importante e dove l'aiuto è maggiormente richiesto. Deve essere definito il tipo di supporto più efficace in base alle differenti situazioni di ogni paese;
- *Concentrazione delle attività dell'UE* su un massimo di tre settori per paese;
- *Pieno coordinamento dell'UE* per migliorare l'impatto e i risultati degli interventi di sviluppo;
- *Enfaticizzazione dei diritti umani, della democrazia e del buon governo* prendendo spunto dai recenti avvenimenti in nord Africa e Medio Oriente;
- *Aumento del supporto per una crescita inclusiva e sostenibile*: maggiore concentrazione degli sforzi su settori strategici come l'agricoltura e l'energia, promozione dello sviluppo per il settore privato;

- *Massima coerenza della politica* per assicurare che gli aspetti dello sviluppo vengano considerati in tutte le aree di intervento dell'UE, in un'ottica di relazione tra sviluppo e commercio.

8.4 La cooperazione europea allo sviluppo oggi

8.4.1 Un supporto personalizzato

Le azioni di supporto dell'UE sono adeguate ai bisogni di ogni area specifica della cooperazione allo sviluppo. Numerosi sono i programmi e le iniziative di cui beneficiano intere regioni e non singoli paesi o settori. La cooperazione regionale è particolarmente efficace per affrontare problematiche riguardanti i cambiamenti climatici o il commercio che superano i confini degli Stati. Le iniziative globali di carattere tematico vengono implementate tenendo conto delle situazioni locali specifiche.

La partnership strategica UE-Africa costituisce il quadro generale per la cooperazione tra i due continenti. Nel 2007 i partner si sono accordati per una strategia comune che stabilisce le tappe principali per ogni settore e che sta contribuendo notevolmente al raggiungimento degli obiettivi del millennio, attraverso la definizione di traguardi misurabili e di azioni di monitoraggio dei progressi compiuti. L'Europa e i paesi africani, ad esempio, stanno cercando di raggiungere obiettivi concreti come l'introduzione di servizi energetici sicuri, affidabili, economici ed ecologici per entrambi i continenti entro il 2020.

Il rapido sviluppo economico dell'Asia ha portato a una diminuzione sostanziale del tasso di povertà, ma la regione ospita ancora i due terzi della popolazione povera mondiale. Per questa ragione è necessario un approccio differenziato che distingua tra paesi poveri ed economie emergenti. In questo contesto il ruolo dell'UE nei confronti delle economie emergenti sta cambiando: da fonte di aiuti a partner strategico che ha contribuito ai progressi ottenuti. Durante il periodo 2007-2013 alla cooperazione regionale con l'Asia sono stati destinati all'incirca 775 milioni di euro.

L'attività dell'Unione con i paesi vicini si concentra più sulla cooperazione che sugli aiuti. Per consolidare la prosperità, la sicurezza e la stabilità al di là dei confini dell'UE, la politica europea di vicinato fornisce assistenza a questi paesi, che fra il 2007 e il 2013 hanno ricevuto quasi 12 miliardi di euro.

Per rispondere alla Primavera Araba, l'Unione europea ha messo in atto un nuovo approccio che sostiene le rivendicazioni di libertà e partecipazione politica. L'UE è poi un grande donatore a favore dei paesi fragili, che ricevono il 50% di tutti gli aiuti erogati. Nelle emergenze, la priorità assoluta va alle necessità più urgenti, senza tuttavia tralasciare la coerenza fra la risposta alla crisi umanitaria e lo sviluppo sostenibile.

L'UE è il principale donatore, il secondo investitore straniero e il secondo partner commerciale dell'America latina. Questo partenariato ha permesso di compiere progressi verso gli obiettivi di sviluppo del millennio nella regione, specialmente nell'accesso all'istruzione primaria. Restano problemi da risolvere: le disuguaglianze, la carenza di infrastrutture e l'accesso all'acqua potabile. In media, l'UE eroga all'America latina fondi per 500 milioni di euro all'anno, che si concentrano su coesione sociale, integrazione regionale, buon governo e sviluppo sostenibile.

8.4.2 Il meccanismo di finanziamento allo sviluppo: un approccio verticale e uno orizzontale

Il meccanismo di finanziamento allo sviluppo può avere carattere tematico o geografico. Per gli anni 2014-2020 sono state identificate tre aree geografiche e tre strumenti tematici in cui investire.

La fetta più grossa degli investimenti allo sviluppo proviene da strumenti definiti per aree geografiche.

1. Il Fondo europeo di sviluppo è lo strumento principale di stanziamento degli aiuti ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai paesi e territori d'oltremare.
2. Lo strumento di cooperazione allo sviluppo sostiene la cooperazione con l'America latina, l'Asia, l'Asia centrale, il Medio Oriente e l'Africa meridionale. Comprende cinque programmi tematici che affrontano sfide globali: la protezione ambientale, il ruolo degli attori non statali, la sicurezza alimentare, la migrazione e lo sviluppo sociale e umano.
3. I finanziamenti per la cooperazione con i paesi confinanti vengono forniti tramite lo strumento europeo di vicinato. A questi si aggiungono strumenti di carattere tematico a disposizione di tutti i paesi in via di sviluppo.

I programmi tematici dell'UE promuovono la partecipazione delle organizzazioni della società civile e delle autorità locali alla cooperazione allo sviluppo:

1. Lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani intende promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali nonché la democrazia e lo Stato di diritto.
2. Lo strumento per la promozione della stabilità e della pace rafforza la sicurezza in situazioni di crisi supportando il passaggio alla stabilità nel periodo successivo.
3. Lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare promuove la sicurezza nucleare, la protezione contro le radiazioni e la preparazione in caso di emergenze.

8.5 2015: l'Anno europeo per lo sviluppo

Il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno dichiarato il 2015 Anno europeo dello sviluppo, con il motto "Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro". La Decisione n.

472/2014 del 16 aprile 2014 istituisce per la prima volta un anno europeo dedicato all'azione esterna dell'Unione europea e al ruolo dell'Europa nel mondo, riconoscendo il bisogno, in un mondo in rapida evoluzione, di indurre una maggiore sensibilizzazione nei cittadini ed evidenziare il ruolo che l'UE svolge a livello internazionale nel settore dello sviluppo.

Per le organizzazioni di tutta Europa che si occupano di sviluppo si tratta di un'opportunità senza precedenti per mettere in evidenza l'impegno dell'Europa per eliminare la povertà a livello mondiale e stimolare un maggior numero di cittadini europei a interessarsi e sentirsi partecipi della politica per lo sviluppo messa in campo dall'UE.

La proposta iniziale per l'Anno europeo dello sviluppo è stata avanzata nel maggio 2011 dalla Confederazione europea delle ONG di emergenza e di sviluppo (CONCORD). L'attività di lobby è stata di vasta portata e condotta in maniera molto efficace, tanto da ricevere il supporto di istituzioni chiave dell'UE, quali il Comitato Economico e Sociale Europeo, il Parlamento Europeo e il commissario per lo sviluppo Andris Piebalgs.

La scelta del 2015 come Anno europeo per lo sviluppo non è frutto del caso. Quattro anni dopo l'adozione della comunicazione da parte della Commissione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un Programma di cambiamento", il 2015 è considerato il momento opportuno per comunicare i risultati concreti della riforma della politica di sviluppo che tale programma, volto ad un approccio più strategico dell'UE alla riduzione della povertà, anche attraverso un'assegnazione dei fondi più mirata, ha rappresentato.

Il 2015 è altresì l'anno in cui si sono svolti importanti eventi internazionali in alcuni Stati membri, come l'Esposizione universale «Nutrire il pianeta, energia per la vita», tenutasi a Milano, che ha fornito un'opportunità particolare per discutere le politiche di sviluppo a livello globale e svolgere attività di sensibilizzazione del pubblico sullo sviluppo sostenibile e sulle questioni correlate.

8.5.1 Perché un anno europeo dello sviluppo? Sfide...

Nonostante il forte impegno a sostenere i paesi partner, i cittadini europei spesso non dispongono di informazioni sulla cooperazione allo sviluppo, sul perché sia necessaria o sul valore aggiunto delle politiche di sviluppo a livello dell'UE. L'indagine Euro-barometro del 2013 ha messo in luce forti lacune di conoscenza, per cui il 50% dichiara di non sapere nulla sulla destinazione degli aiuti dell'Unione europea. Dall'inchiesta è emerso inoltre che l'impegno personale è in lieve diminuzione e che la percezione della cooperazione allo sviluppo e dell'importanza ad essa attribuita all'interno dell'UE varia da un paese all'altro.

D'altra parte, in un mondo in rapida evoluzione, i cittadini hanno bisogno di informazioni sui modi in cui un'Europa aperta al mondo possa contribuire a garantire la sostenibilità su scala globale.

Affinché i cittadini dell'UE possano fare la loro parte, essere informati è sicuramente il primo passo verso un'azione concreta.

È evidente, inoltre, come i principali obiettivi della politica di sviluppo dell'UE richiedano un impegno pubblico. Date le tensioni della crisi mondiale, ad esempio, un'opinione pubblica forte può contribuire a raggiungere il ripetuto impegno dei governi di tutto il mondo a destinare lo 0,7% del prodotto nazionale lordo (PNL) dei paesi ricchi a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Ancora, l'importanza attribuita alla cooperazione allo sviluppo varia da uno Stato membro all'altro. L'anno europeo dello sviluppo 2015 rappresenta quindi un'opportunità per innalzare il livello di informazioni in tutti gli Stati membri. In questo spirito, il coinvolgimento degli Stati membri e delle rappresentanze dell'UE riveste un'importanza particolare.

Infine, il fatto che l'UE sia un attore globale e portatore di cambiamento è importante ai fini di un sostegno costante alla sua politica di sviluppo. L'opinione pubblica deve percepire che l'UE svolge un'azione di coordinamento e collaborazione con gli Stati membri e con gli altri donatori. La maggior parte dei cittadini è all'oscuro dell'efficacia e degli effetti positivi degli aiuti, e questi aspetti devono essere presentati in termini meno tecnici.

8.5.2 ... e opportunità

L'organizzazione dell'Anno europeo dello sviluppo è un'opportunità per mobilitare i responsabili politici e i cittadini dell'Unione su scala europea. Tale iniziativa farà capire meglio alla popolazione generale come lo sviluppo, lo sviluppo sostenibile, i cambiamenti climatici, la sicurezza alimentare, la biodiversità e altre tematiche di rilievo siano interconnesse e come questo si ripercuota sulle popolazioni più povere del pianeta, promuovendo il concetto di coerenza politica.

Come risulta dal sondaggio Euro-barometro 2013, la palese necessità di migliorare la comunicazione sulla cooperazione allo sviluppo dell'UE è compensata dalla disponibilità generale dei cittadini dell'UE ad aiutare gli indigenti nei paesi partner. L'atteggiamento favorevole ad aiutare i paesi partner è costantemente elevato. In tal senso, l'Euro-barometro ha fornito un'immagine sorprendente di cosa pensano dello sviluppo i cittadini dell'UE: oltre l'80% considera gli aiuti allo sviluppo importanti e il 60% pensa che andrebbero incrementati, mentre i due terzi ritengono che la lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo debba essere una delle priorità principali dell'Unione europea.

Oltre all'ampia e dinamica rete di organizzazioni non governative attive nel settore della cooperazione allo sviluppo di cui l'UE dispone, anche il settore privato e le fondazioni internazionali svolgono un ruolo sempre più attivo e gli opinion leader internazionali stanno diventando soggetti importanti in materia di aiuti allo sviluppo. Tali soggetti contribuiscono a creare sinergie, anche in termini di comunicazione su questo tema diretta ad un pubblico più ampio.

Inoltre, la fitta rete di delegazioni dell'Unione europea in tutto il mondo fa sì che sia possibile raccogliere informazioni sui risultati della cooperazione allo sviluppo dell'UE e diffonderle nei paesi partner.

L'anno europeo dello sviluppo 2015 ha quindi l'obiettivo di rendere più efficaci gli sforzi di comunicazione in corso sulla cooperazione allo sviluppo dell'UE e rafforzare la visibilità e l'impostazione basata sui risultati di tale cooperazione.

8.5.3 Obiettivi, fondi e attività proposte

Gli obiettivi dell'Anno europeo dello sviluppo sono tre, direttamente collegati l'uno all'altro:

1. Il primo macro-obiettivo è quello di *informare i cittadini dell'Unione* circa la cooperazione allo sviluppo dell'Unione e degli Stati membri, sottolineando i risultati che l'Unione, di concerto con gli Stati membri, ha conseguito come attore mondiale e che continuerà a conseguire in linea con le ultime discussioni sul quadro globale post-2015.
2. Il secondo macro-obiettivo dell'anno europeo per lo sviluppo è quello di *promuovere la partecipazione diretta, il pensiero critico e l'interesse attivo dei cittadini dell'Unione* e delle parti interessate in materia di cooperazione allo sviluppo, favorendo inoltre un senso di responsabilità anche per quanto riguarda la formulazione e attuazione delle politiche.
3. Terzo macro-obiettivo è quello di *aumentare la consapevolezza dei benefici della cooperazione allo sviluppo dell'UE*, non solo per i beneficiari dell'assistenza ma anche per i cittadini UE e giungere a una più vasta comprensione della coerenza delle politiche per lo sviluppo; promuovere un senso di responsabilità, solidarietà e opportunità tra i cittadini dell'Europa e quelli dei paesi in via di sviluppo (PVS) in un mondo sempre più mutevole e interdipendente.

L'Anno europeo per lo sviluppo è quindi stato designato con il primario intento di sensibilizzare i cittadini dell'Unione sulle politiche di sviluppo europee, rendendone più trasparenti le finalità, le modalità di erogazione dei finanziamenti e l'individuazione delle aree geografiche che ne beneficiano. La campagna europea di sensibilizzazione ha lo scopo di evidenziare l'impegno dell'UE nel settore della cooperazione internazionale.

L'attuazione dell'Anno europeo è stata pertanto focalizzata su un'ampia campagna d'informazione e comunicazione a livello dell'Unione, integrata da iniziative intraprese dagli Stati membri. A livello sia nazionale che dell'UE le iniziative hanno coinvolto anche la società civile, le organizzazioni giovanili, le parti sociali, il settore privato, i parlamenti nazionali e, se del caso, le agenzie nazionali, lo Stato federale o il livello di governo subnazionale, al fine di creare un senso di appartenenza fra i principali soggetti.

BIBLIOGRAFIA DI BASE – Capitolo I

- BORCHARDT KLAUS-DIETER, *L'ABC del diritto dell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011.
- BOSCO ANDREA, *Federal Union e l'Unione franco-britannica: il dibattito federalista nel Regno Unito dal patto di Monaco al crollo della Francia 1938-1940*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- BORRACCETTI MARCO, *La prima assistenza ai migranti in arrivo tra diritti fondamentali e zone franche*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, anno 2014, n. 2, pp. 13-33.
- BRECCIA ALFREDO, *Sicurezza ed equilibrio nella politica internazionale: dal concerto europeo all'Unione Europea*, Roma, Nuova Cultura, 2008.
- CIAMPANI ANDREA, *La politica sociale nel processo d'integrazione europea*, in A. Varsori (a cura di), *Nuove prospettive di ricerca nella storia dell'integrazione europea*, numero speciale di «Europa Europe», numero 1, anno 2001.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Migrazione e asilo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014.
- COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Il futuro di noi tutti: rapporto della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1990.
- DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION, *What Now? Another Development*, Uppsala, 1975, http://www.dhf.uu.se/pdffiler/75_what_now.pdf
- DE GRAUWE PAUL, *La BCE quale prestatore di ultima istanza*, in C. Cedrone, *Dove va l'euro?*, Roma, Nuova Cultura, 2013.
- DEL PERO MARIO – GAVÍN VÍCTOR – GUIRAO FERNANDO – VARSORI ANTONIO, *Democrazie: l'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Firenze, Le Monnier, 2010.
- DI SARCINA FEDERICA, *L'Europa delle donne: la politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, Il mulino, 2010.
- DI SARCINA FEDERICA (a cura di), *Cultura di genere e politiche di pari opportunità: il gender mainstreaming alla prova tra UE e Mediterraneo*, Bologna, Il mulino, 2014.
- FAURI FRANCESCA, *L'integrazione prematura: le relazioni economiche europee dalla metà dell'Ottocento alla Grande Guerra*, Bologna, CLUEB, 2005.
- FAURI FRANCESCA, *L'integrazione economica europea, 1947-2006*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- GILBERT MARK, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma, GLF editori Laterza, 2007.
- GRIMALDI GIORGIO, *La politica ambientale dell'Unione europea*, in “Il Tempietto”, anno 2010, n. 10.
- INTERNATIONAL SYMPOSIUM UNEP/UNCTAD, *Cocoyoc Declaration*, Cocoyoc, 1974. http://helsinki.at/projekte/cocoyoc/COCOYOC_DECLARATION_1974.pdf
- JENKINS ROY, *Le sfide attuali e le possibilità future dell'Europa*, in “The Federalist”, anno 1978, numero 1.
- LASCHI GIULIANA, *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci, 2005.
- LASCHI GIULIANA, *La storia dell'integrazione europea: dai trattati di Roma alla Facoltà “Roberto Ruffilli”*, in M. Borraccetti – G. Laschi – R. Lizzi (a cura di), *Gli Studi Europei nella Facoltà di Scienze politiche. Il contributo della Facoltà “Roberto Ruffilli” a 50 anni dai trattati di Roma*, Bologna, CLUEB, 2008.
- LASCHI GIULIANA, *Dalla memoria all'Europa*, in G. Laschi (a cura di), *Memoria d'Europa: riflessioni su dittature, autoritarismo, bonapartismo e svolte democratiche*, Milano, Angeli, 2012.
- LASCHI GIULIANA, TELÒ MARIO (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- LASCHI GIULIANA, *L'Europa e gli altri*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- LASCHI GIULIANA, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze, Le Monnier, 2021

LASCHI GIULIANA, *L'Europa agricola, dalla fame agli sprechi. Storia della PAC (1945-2004)*, Bologna, Il Mulino, 2022.

MELCHIONNI MARIA GRAZIA, *L'invitato in ritardo: la storia e l'integrazione europea*, Department of Political Studies – University of Catania, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics n. 23, February 1999. Consultabile on line, <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp23.htm>

MILWARD ALAN, *The European Rescue of the Nation State*, London-New York, Routledge, 2000.

MONNET JEAN, *Mémoires*, Paris, Fayard, 2011.

MORELLI UMBERTO, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, 2017.

OLIVI BINO, SANTANIELLO ROBERTO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2010

PASQUINUCCI DANIELE, VERZICHELLI LUCA, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004.

PASQUINUCCI DANIELE, *I confini e l'identità. Il Parlamento Europeo e gli allargamenti della CEE 1961-1986*, Pavia, Jean Monnet Centre of Pavia, 2013.

PRAUSSELLO FRANCO, *Cinquant'anni e più di integrazione economica in Europa: la goccia e la roccia nell'economia europea*, Milano, Angeli, 2010.

RIST GILBERT, *Lo sviluppo: storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.

ROUSSEL ERIC, *Jean Monnet, 1888-1979*, Paris, Fayard, 1996.

SCICHLONE LAURA, *L'Europa e la sfida ecologica: storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, Bologna, Il Mulino, 2008.

STROZZI GIROLAMO – MASTROIANNI ROBERTO, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013.

VARSORI ANTONIO (a cura di), *Alle origini del presente: l'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, Angeli, 2007.

PARTE II GLI STRUMENTI

1. LE FONTI INFORMATIVE SULL'UNIONE EUROPEA

La comunicazione dell'Unione europea non è disciplinata da disposizioni specifiche nei trattati, ma discende naturalmente dall'obbligo dell'Unione europea di spiegare all'opinione pubblica il suo funzionamento e le sue politiche e il significato più generale della "integrazione europea".

La grandissima parte della documentazione di fonte europea è sul web. Questo, tuttavia, non significa che sia facile trovare ciò che si cerca. La documentazione è moltissima e, nonostante gli sforzi delle istituzioni europee per renderla il più possibile accessibile a tutti, permangono delle difficoltà. Sino agli anni '90 la documentazione europea era fruibile dai soli specialisti presso i Centri di Documentazione.

Tuttavia, dal 2000 ad oggi la Strategia comunicativa dell'UE si è molto evoluta, sulla base soprattutto di due elementi fondamentali: i progressi tecnologici (web) e le difficoltà di comunicazione rilevate nel rapporto con i cittadini. Infatti, nonostante per molti anni vi sia stata una generale attitudine favorevole dei cittadini europei nei confronti dell'Unione, la bassa affluenza alle urne registratasi in occasione delle elezioni per il Parlamento UE del 1999 e dei *referenda* (in particolare quello sul trattato costituzionale) che si sono tenuti in alcuni paesi dell'Unione, insieme ai sondaggi Eurobarometro, hanno messo in luce negli anni 2000 una crescente separazione tra l'Ue e i suoi cittadini. Si è notato come nell'immaginario collettivo europeo vi fosse un distacco dall'Unione, da cui emergeva una certa ignoranza riguardo alle politiche comunitarie, imputabile sia alla relativa complessità dell'edificio istituzionale comunitario, sia ad una mancanza di comunicazione da parte di alcuni attori istituzionali, che non informavano a dovere sulle attività svolte. Di qui il crescente bisogno che il progetto europeo venisse reso visibile e, soprattutto, comprensibile. Tale esigenza era dettata, innanzi tutto, dal fatto che una larga fetta della popolazione europea riteneva l'Unione una forza positiva, ma non comprendeva quali fossero le sue reali funzioni. Nacque così la consapevolezza da parte delle istituzioni comunitarie della necessità di porsi in maniera forte il problema della comunicazione tra Comunità, da un lato, e cittadini europei, dall'altro. Inoltre, con un pubblico sempre più settoriale e composito, la vera sfida che si poneva alle istituzioni dell'Unione europea era proprio quella del miglioramento delle comunicazioni con l'esterno, in modo da far conoscere le attività svolte ad una più ampia platea.

1.1 Le principali tappe nella politica di informazione e comunicazione della UE tra il 2001-2005

Sebbene i trattati non contengano specifici capi o articoli riguardanti la politica di comunicazione, comunicare con i cittadini è diventato sempre più un obiettivo primario delle istituzioni europee, soprattutto in vista del grande allargamento ad Est del 2004: occorre comunicare ai cittadini le tappe del cambiamento, favorendo quindi la fiducia nel progetto europeo. Tra il 2001 e il 2004 vengono redatte dalla Commissione europea tre comunicazioni dirette al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni con l'obiettivo di definire gli obiettivi prioritari, gli strumenti e le modalità di attuazione di una strategia "moderna, efficace e affidabile" in materia di politica di informazione e comunicazione:

- Comunicazione della Commissione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, COM(2001)354 def. (27 giugno 2001);
- Comunicazione della Commissione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea, COM(2002)350 def. (2 luglio 2002);
- Comunicazione della Commissione sulla attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea, COM(2004)196 def. (20 aprile 2004).

Con quest'ultima comunicazione in particolare la Commissione europea ha proposto un disegno organico di attuazione della Strategia di informazione e comunicazione dell'Unione europea precedentemente delineata dalle Comunicazioni COM(2001) 354 e COM (2002) 350. Fu quindi sottolineata la necessità di un più efficace coordinamento degli strumenti che la Commissione dispone in materia di informazione e comunicazione, condizione questa imprescindibile per assicurare coerenza alla strategia. La comunicazione propone a tal fine una soluzione su tre assi prioritari:

- Un partenariato volontario ed operativo con gli Stati membri, che consenta di sviluppare un'effettiva messa in sinergia delle loro strutture e capacità quale complemento delle azioni dell'UE;
- Razionalizzazione dei centri e reti d'informazione: si tratta principalmente degli Info-Point Europa e dei Centri d'informazione e di animazione rurali (Carrefour), dei centri di documentazione europea (CDE) e altri centri di riferimento (in totale circa 780). Per modernizzare la loro gestione, la Commissione ha proposto l'elaborazione di una denominazione (Europe Direct) e di un logo identico per tutte le reti e le antenne, destinate a coprire tutti i servizi offerti dall'Unione per diffondere l'informazione e rispondere alle

domande dei cittadini, sia attraverso un “numero verde” centralizzato, sia mediante il sito d’informazione Europa o un centro di informazione locale.

- Sviluppo del settore audiovisivo: in quanto la televisione e la radio restano, di gran lunga, i vettori d’informazione preferiti dal pubblico europeo e quindi la Commissione intende continuare a rafforzare e sviluppare il settore audiovisivo.

Al 2005 risale quindi la creazione della rete di informazione Europe Direct, strumento importante per far vivere il contatto con i territori. Comunicare in merito all’UE e alle sue politiche è una priorità della Commissione europea, ma per una comunicazione più efficace la Commissione deve adattare i propri messaggi ai vari gruppi di destinatari e contesti locali. Lo fa appoggiandosi a centinaia di centri d’informazione disseminati in tutta Europa e con funzioni specifiche in base al target a cui si rivolgono. L’Unione europea cerca così di essere più a portata di mano dei cittadini, che possono ricevere le risposte o far conoscere le proprie opinioni rivolgendosi al centro più vicino. La rete è promossa e coordinata dalla Direzione Generale della Comunicazione della Commissione europea e conta attualmente circa 50 centri in Italia e oltre 450 nell’Unione europea. I centri Europe Direct si rivolgono ai cittadini con l’obiettivo di informare, orientare sulle attività, le politiche e i programmi dell’Unione europea e accrescere quindi il loro senso di appartenenza al progetto europeo. Per questo si adoperano per rendere disponibili ed accessibili strumenti di conoscenza che consentano una partecipazione più ampia e consapevole al processo di integrazione europea. La missione del network Europe Direct consiste nel:

- Permettere ai cittadini di ottenere informazioni, consulenze, assistenza e risposte a domande sulle istituzioni, la legislazione, le politiche, i programmi e le possibilità di finanziamento dell’Unione europea;
- Promuovere attivamente a livello locale e regionale il dibattito pubblico e l’interesse dei media sull’Unione europea e le sue politiche;
- Collaborare con il mondo della scuola e della società civile per sensibilizzare i cittadini ai temi della cittadinanza e dell’integrazione europea;
- Consentire alle istituzioni europee di migliorare la diffusione di informazioni adattate alle necessità locali e regionali e offrire ai cittadini la possibilità di comunicare con le istituzioni stesse, in forma di domande, pareri e suggerimenti.

1.2 Le principali tappe nella politica di informazione e comunicazione della UE tra il 2005-2013

La primavera del 2005 segna una cesura importante per la politica di comunicazione dell'UE. Il 54,97% dei francesi e il 61,7% degli olandesi boccia la Costituzione europea. Per le istituzioni europee, la causa dell'esito negativo dei *referenda* è da ricercare nella mancanza di comunicazione: i cittadini hanno votato solo per ragioni interne, nell'assenza di quella che potesse definirsi un'opinione pubblica europea. A questo ha fatto seguito, quindi, un "periodo di riflessione" e di ripensamento da parte europea, sollecitato dal Consiglio europeo del giugno 2005, il cui risultato è stato l'elaborazione di una nuova strategia comunicativa. In particolare, l'UE ha adottato una serie di misure volte a migliorare la comunicazione tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione. Si è infatti ritenuto che questo fosse necessario non solo per il fatto che il pubblico non disponeva di sufficienti informazioni riguardo alle politiche dell'UE e alla loro incidenza sulla propria vita quotidiana, ma anche e soprattutto perché l'informazione è elemento imprescindibile per consentire ai cittadini europei di esercitare il loro diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione, in cui le decisioni dovrebbero essere prese nel modo più aperto e più vicino possibile ai cittadini, nel rispetto dei principi di pluralismo, di partecipazione, di apertura e di trasparenza.

Il Piano di azione della Commissione europea per migliorare l'iniziativa "Comunicare l'Europa" del 20 luglio 2005 è stato proposto dalla vicepresidente Margot Wallström, responsabile per le relazioni istituzionali e la strategia di comunicazione. Il documento ha individuato cinquanta azioni destinate a migliorare le capacità e le competenze della Commissione in materia di comunicazione delle politiche europee. In particolare, la Commissione ha proposto una nuova impostazione della comunicazione basata su tre principi:

- *Ascoltare*, quindi non soltanto informare i cittadini europei, ma anche ascoltarli e tener conto dei loro punti di vista;
- *Comunicare* come le politiche della UE influenzano la vita quotidiana dei cittadini e qual è il loro valore aggiunto;
- *Collegarsi*, agendo a livello locale, vale a dire adattando i messaggi a seconda del pubblico di ogni Stato membro e trasmettendoli attraverso i canali preferiti da tale pubblico nella lingua che capisce.

Il 13 ottobre 2005, la Commissione europea ha inaugurato la seconda fase della costruzione della nuova strategia di comunicazione, con l'adozione del Piano D, "Democrazia, Dialogo, Dibattito", intendendo innanzitutto promuovere un impegno a lungo termine per rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea e assicurare un effettivo dibattito pubblico, in ciascuno Stato membro, su alcune domande cruciali, quali: che tipo di Unione europea desiderano i cittadini europei? come coinvolgere maggiormente i cittadini europei nella definizione dell'agenda europea? come rafforzare le relazioni tra le istituzioni europee e i cittadini? In pratica, un dibattito transfrontaliero promosso da Bruxelles, ma le cui modalità di svolgimento sono state affidate interamente a ciascun Paese, a cui è spettato individuare le azioni concrete e i temi su cui puntare a seconda degli umori e degli scetticismi nazionali.

Il Libro bianco sulla politica europea di comunicazione completa il processo avviato dalla Commissione nel luglio 2005 per la definizione del nuovo quadro strategico per l'informazione e la comunicazione. Si tratta, infatti, della proposta della Commissione per porre le basi di una politica di comunicazione dell'Unione europea adeguata alle sfide legate al futuro dell'Europa. Aprendo un processo di consultazione sui contenuti del Libro bianco la Commissione ha inteso conoscere il parere delle istituzioni europee, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali, delle organizzazioni non governative, degli operatori del settore e dei cittadini europei sul modo migliore di stabilire i contatti e di comunicare per portare l'Europa quanto più vicino possibile ai suoi cittadini. I cittadini europei e gli operatori del settore sono stati invitati a dare il loro contributo tramite un sito Internet plurilingue appositamente creato: il testo del libro bianco è stato oggetto di una consultazione pubblica su Internet dal 1° febbraio al 30 settembre 2006. Al termine della consultazione i contributi sono stati resi disponibili online. Tutte le osservazioni e tutti i suggerimenti, provenienti da singole persone o da istituzioni, sono stati analizzati dalla Direzione generale della Comunicazione e da un'équipe di esperti. È stata organizzata una serie di conferenze delle parti interessate per esporre e discutere le idee e le proposte trasmesse alla Commissione che si sono svolte a Madrid, Bergamo, Helsinki, Berlino e Bruxelles tra l'autunno del 2006 e l'inizio del 2007. Infine, nella primavera del 2007 la Commissione ha pubblicato una relazione finale sui risultati della consultazione pubblica, in base alla quale sono state elaborate proposte concrete e piani d'azione.

La Comunicazione "Insieme per comunicare l'Europa", COM(2007)568 del 3 ottobre 2007, segna un ulteriore passo avanti rispetto ai 3 documenti precedenti. Nella prospettiva del processo di ratifica del trattato di riforma di Lisbona e delle elezioni europee del 2009, la Comunicazione del 3 ottobre 2007 punta a riconquistare il consenso dell'opinione pubblica nei confronti del progetto europeo. Consenso in costante declino, come dimostrato dai *referenda* olandesi e francesi che, nel 2005, fecero fallire il progetto di Costituzione europea e dalle indagini Eurobarometro. La Comunicazione propone infatti

un accordo inter-istituzionale (AII) con le altre istituzioni europee (in primis Parlamento e Consiglio) e la promozione di partenariati volontari di gestione con gli Stati membri per la definizione di priorità condivise in materia di comunicazione. In sintesi, l'AII avrebbe dovuto garantire l'adozione di un programma di lavoro comune alle istituzioni europee su base annuale per la definizione degli obiettivi prioritari in tema di comunicazione, mentre i partenariati di gestione con gli Stati membri avrebbero rappresentato lo strumento principale per la promozione di iniziative congiunte in tema di comunicazione.

Inoltre, la Commissione ha proposto:

- Lo sviluppo della rete degli “*Spazi pubblici europei*” negli uffici della Commissione e del Parlamento negli Stati membri. I locali destinati a questi spazi pubblici dovrebbero poter ospitare mostre, dibattiti e concerti;
- L'identificazione degli aspetti dell'istruzione scolastica nei quali un'azione comune a livello di UE può fungere da sostegno per gli Stati membri: l'obiettivo diventa quello di *portare l'Europa nell'istruzione*;
- La creazione di punti di contatto per la società civile, soprattutto per facilitare l'accesso da parte delle ONG;
- Una rete informativa per collegare politici europei e nazionali, giornalisti e altri *opinion maker*.

Il 21 dicembre del 2007, la Commissione ha adottato la Comunicazione SEC (2007) 1742 – *Communicating about Europe via the Internet. Engaging citizens*, nella quale traccia una nuova strategia per la comunicazione online. Il documento intende contribuire ad assicurare che il diritto dei cittadini ad essere informati sui temi europei divenga realtà. Internet, si legge nella Comunicazione, lungi dal rappresentare un mero strumento di informazione, è ormai divenuto un efficace strumento di interazione e di comunicazione “a due vie”, capace di avvicinare i cittadini alle istituzioni. Il sito web Europa, lanciato dalla Commissione nel febbraio del 1995, e divenuto rapidamente il punto di riferimento principale per l'informazione sull'Unione europea, rappresenta oggi uno dei maggiori contenitori di informazione al mondo. Malgrado l'innegabile successo, la Commissione ammette che il sito rimane per lo più confinato a una diffusione su larga scala di informazioni “a una via”. Tra i principali difetti evidenziati nel documento: il basso livello di interattività tra gli utenti, la difficoltà di navigazione dovuta alla mole di informazioni disponibili – peraltro presentate da un punto di vista organizzativo piuttosto che in base alle esigenze dell'utenza – e una proliferazione di siti settoriali gestiti dalle singole direzioni e unità organizzative della Commissione. La svolta voluta dalla

Commissione non poteva, dunque, che essere basata su una ristrutturazione di Europa in chiave interattiva: una versione evoluta del sito web che consenta agli utenti una più facile navigazione tematica e, allo stesso tempo, la partecipazione a discussioni e dibattiti. Il lancio, nei primi mesi del 2008, di una rinnovata versione del forum “Debate Europe” è stato il primo passo in questa direzione. I dibattiti sono stati maggiormente incentrati sulle priorità della Commissione in tema di comunicazione e si è cercato di sviluppare l’interazione attraverso il regolare coinvolgimento dei Commissari e degli alti funzionari europei.

Nella seconda metà di aprile del 2008 la Commissione europea ha pubblicato una nuova comunicazione intesa a migliorare la sua politica di comunicazione attraverso gli audiovisivi intitolata appunto “Comunicare l’Europa tramite gli audiovisivi”, nella quale la Commissione ha annunciato interventi volti ad assicurare una maggiore copertura degli affari UE sui canali televisivi e radiofonici e sulle piattaforme multimediali. Da ricerche effettuate era infatti emerso che i cittadini sentivano il bisogno di informazioni sulle questioni europee che li riguardano e che preferivano riceverle attraverso le loro stazioni televisive e radiofoniche preferite come anche attraverso i loro siti web preferiti. Questo bisogno era risultato evidente dalla crescente domanda di materiale audiovisivo prodotto a livello UE, come dimostra il successo del canale su YouTube (EUtube), i cui video sono stati visitati più di 10 milioni di volte dopo il suo avvio nel luglio 2007. In particolare, tra le azioni proposte vi sono:

- Creazione di una rete di canali televisivi da attuare tra il 2009 e il 2010;
- Mantenimento della rete radiofonica europea – *Euranet*, estendendone la portata e la copertura linguistica;
- Aumento del contenuto informativo di “Europe by Satellite (EbS)” e raddoppiamento della sua capacità;
- Rafforzamento del ruolo della *libreria audiovisiva* quale memoria della Commissione e punto d’accesso centrale per tutte le produzioni audiovisive della Commissione;
- Aumento della produzione del contenuto audiovisivo da parte della Commissione e miglioramento della distribuzione tramite diverse piattaforme tecnologiche come ad esempio *EUTube*;
- Sostegno a Euronews, lanciata il 1° gennaio 1993 come prima TV paneuropea d’informazione multilingue. Attualmente Euronews trasmette in quasi tutta Europa e complessivamente in 160 paesi in tutto il mondo (nel luglio 2008 ha dato vita anche ad un servizio in arabo), trasmettendo in 17 lingue e raggiungendo 145 milioni di persone ogni mese in tutto il mondo.

Il 17 settembre 2008 viene inoltre creato *EuroparlTV*, canale televisivo online del Parlamento europeo, disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE, che fornisce informazioni ai cittadini sulle attività del Parlamento.

1.3 E oggi?

La Commissione europea, partendo dalla constatazione che milioni di europei seguono le loro serie TV preferite sullo *smartphone* mentre vanno al lavoro, guardano contenuti online sul televisore del salotto o caricano sul web contenuti da loro creati, ha voluto analizzare le possibili implicazioni di questa convergenza tra tecnologia e contenuti per la crescita economica e l'innovazione europee e misurarne l'impatto in termini di diversità culturale e sui consumatori (in particolare su coloro che devono essere tutelati, come i minori).

Il 24 aprile 2013 la Commissione europea ha quindi avviato una consultazione pubblica sul rapido sviluppo del mondo degli audiovisivi, adottando un Libro verde nel quale ha invitato le parti interessate e il grande pubblico a condividere le loro opinioni su questioni quali:

- *Le regole del gioco*: come creare le giuste condizioni per consentire alle imprese dinamiche dell'UE di affrontare la concorrenza internazionale (soprattutto quella statunitense), tenendo conto in particolare del fatto che le concorrenti possono essere soggette a regole diverse?
- *La protezione dei valori europei (inclusa la libertà dei media) e degli interessi degli utenti (per esempio. La tutela dei minori, l'accessibilità per gli utenti disabili)*: i cittadini si aspettano un livello di protezione maggiore per i programmi TV rispetto ai contenuti internet? Dove sta la linea di demarcazione?
- *Mercato unico e norme comuni*: a quanto pare alcuni dispositivi non funzionano allo stesso modo nei diversi Stati membri. Come promuovere un contesto tecnologico adeguato?
- *Finanziamenti*: in che modo la convergenza tecnologica e l'evoluzione del comportamento dei consumatori influenzeranno il finanziamento di film, spettacoli televisivi e altri contenuti? Quale sarà il contributo dei diversi soggetti coinvolti nella nuova catena del valore?
- *Apertura e pluralismo dei media*: è opportuno che le autorità pubbliche intervengano sui meccanismi di filtraggio predefiniti, per esempio nei motori di ricerca? Le attuali pratiche in materia di contenuti di grande richiamo (grandi eventi sportivi o film di successo recenti) sono tali da ostacolare, a livello di prezzi all'ingrosso, l'accesso al mercato e la sostenibilità delle attività delle imprese? Le piattaforme sono sufficientemente aperte?

Restano infine una serie di interrogativi e di questioni aperte, la più importante delle quali è sicuramente come tenere il contatto con i cittadini sui temi “caldi” nell’UE, quali per esempio la crisi economica e finanziaria e, ancora più rilevante, il futuro dell’Europa. Occorre più o meno Europa? Quali sono le forze in campo? Come si decidono le sorti dell’Unione? E ancora, quali sono i momenti topici nei quali si decide come andrà a finire? Alla luce di tutte queste domande e soprattutto del momento di crisi, economica e ancor più politica, in cui versa l’UE, è evidente la necessità di una forte strategia di comunicazione europea, in grado di rafforzare effettivamente la fiducia dei cittadini nel progetto europeo o, quantomeno, dare loro le conoscenze necessarie per formarsi un’opinione basata su dati concreti e reali. In un periodo di crisi e di perdita di fiducia nell’Unione, oggi più che in passato occorre mettere al corrente la platea europea della reale posta in gioco delle questioni attuali, al fine di garantire un’informazione ai cittadini costante, corretta, trasparente e accessibile, che porti alla creazione di una vera coscienza collettiva europea.

1.4 L’Ue sul web

Nella loro volontà di trasparenza, in questi ultimi anni le istituzioni comunitarie hanno reso accessibile un numero sempre più elevato di documenti sulle proprie attività e servizi con lo scopo di avvicinare i cittadini all’Unione europea favorendone il senso di partecipazione. In particolare, l’UE tramite Internet fornisce al pubblico l’accesso a numerose fonti di informazione (compresi i documenti ufficiali). Spesso, tuttavia, l’utente non è a conoscenza di queste opportunità oppure ha difficoltà a districarsi nel complesso panorama di informazioni in rete. Sembra quindi opportuno presentare una rassegna, pur sintetica e non esaustiva, dei principali siti comunitari in cui reperire informazioni relative ad alcuni settori di maggiore interesse.

1.4.1 Il Portale EUROPA

[EUROPA](#) è il portale dell’Unione europea che consente di accedere gratuitamente a tutte le informazioni diffuse via internet dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione europea. È stato lanciato nel febbraio 1995, in occasione della riunione ministeriale del G7 sulla società dell’informazione organizzata a Bruxelles dalla Commissione europea. Creato inizialmente per una manifestazione specifica, il portale, gestito dalla Commissione europea in collaborazione con le altre istituzioni europee, è diventato col tempo uno strumento di informazione generale e specialistica su tutti i settori di attività dell’UE. È stata in seguito sempre più rafforzata la sua funzione di dialogo con i cittadini grazie a dei servizi interattivi che fanno di EUROPA il mezzo privilegiato con cui si attua la politica di trasparenza delle istituzioni dell’UE.

I servizi offerti sono essenzialmente tre:

- Servizi d'informazione in più lingue dalla più generale alla più specifica secondo i diversi tipi di utilizzatori (cittadini, imprese, associazioni, addetti ai lavori);
- Servizi interattivi che consentono di migliorare il dialogo con i cittadini e le imprese favorendo la loro partecipazione al processo decisionale dell'UE;
- Servizi di *e-government* riguardanti, per esempio, appalti pubblici, operazioni finanziarie con i fornitori, assunzioni, iscrizioni ad attività organizzate, rilascio o acquisizione di documenti, ecc.

Il portale mette a disposizione più di un milione di documenti comprendenti testi legislativi, comunicati stampa, statistiche ma anche foto, documenti audio e video, blogs e fori di discussione. Tutta la legislazione e le informazioni di carattere generale sono disponibili nelle 24 lingue ufficiali dell'UE. L'informazione specialistica e l'attualità sono pubblicate solitamente in inglese, francese e tedesco. In alcuni casi sono disponibili solo in una lingua (generalmente l'inglese) oppure in altre lingue ancora a seconda degli utenti a cui sono rivolte.

1.4.2 Il diritto dell'UE

EUR-Lex

Portale giuridico che offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Comprende una banca dati che consente la consultazione della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE) e di documenti come i trattati, gli accordi internazionali, la legislazione, i lavori preparatori, la giurisprudenza e le interrogazioni parlamentari. Il portale è disponibile nelle 24 lingue ufficiali dell'Unione europea, contiene circa 4.000.000 di documenti dal 1951 ed è aggiornato quotidianamente dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea. La fonte principale è la Gazzetta ufficiale dell'Ue il cui contenuto è catalogato in due serie L (legislazione) e C (comunicazioni e informazioni). Eur-lex propone inoltre due interfacce per la ricerca: "Semplice" e "Avanzata". Una volta reperito il documento desiderato basta cliccare sul formato che si preferisce (Pdf, Html, Doc, Tif) per visualizzare il file. Ogni testo è corredato da un link "Nota biografica" che raccoglie una serie di metadati (autore, date, classificazione, forma).

1.4.3 Notizie sull'Europa

[EU Newsroom](#)

EU Newsroom è il sito d'informazioni ufficiale dell'Unione europea. Le Agenzie stampa delle Istituzioni europee pubblicano giornalmente il materiale di comunicazione ufficiale utile a giornalisti e addetti stampa: ultime notizie, rassegna stampa, studi, statistiche, eventi, foto e video. Il sito raccoglie e diffonde in tempo reale tutti i comunicati stampa delle Istituzioni europee ricercabili, per

argomento o fonte, nella sezione “*Press releases*”. Dalla sezione “*Highlights*” è possibile accedere con facilità al materiale di approfondimento collegato alle vicende di attualità più importanti. La rubrica “*Calendar*” raccoglie tutti gli eventi politici in programma, invece, da “*Audiovisual*” si prende visione del materiale multimediale ufficiale.

Dipartimento di Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri

Questo sito costituisce un utile punto di riferimento per notizie specifiche sui rapporti tra il Governo italiano e l’Unione europea. Il sito contiene informazioni relative al ministro o sottosegretario in carica, la sua agenda, gli interventi e gli editoriali, la galleria fotografica, gli uffici di diretta collaborazione. Inoltre contiene informazioni relative all’organizzazione del Dipartimento e all’organigramma, nonché uno storico dei Ministri che si sono succeduti dal 1987 ad oggi e la normativa di riferimento del Dipartimento.

Sul sito vi sono anche informazioni relative a: comunicati stampa, notizie, eventi, materiali informativi e attività svolte dal Dipartimento.

Cafebabel

Fondata a Strasburgo nel 2001 da studenti borsisti del progetto Erasmus, Cafebabel è una rivista di attualità europea tradotta in 6 lingue: inglese, francese, spagnolo, tedesco, polacco e italiano. È un media europeo basato sul giornalismo partecipativo che consente agli internauti di scrivere nella loro lingua madre articoli poi meticolosamente editati da un gruppo di giornalisti professionisti. In pratica, Cafebabel mira a contribuire all'emergere di un'opinione pubblica europea offrendo ogni giorno una prospettiva transnazionale all'attualità. Cafebabel.com organizza anche, in numerose città europee, dei dibattiti e delle conferenze.

Euronews

Canale televisivo d’informazione che copre gli avvenimenti del mondo da una prospettiva europea, irradiato in tredici lingue. Euronews trasmette simultaneamente in arabo, francese, greco, inglese, italiano, persiano, portoghese, russo, spagnolo, tedesco, turco, ucraino e ungherese.

EurActiv Italia

Portale multimediale d'informazione europea della Rete EurActiv (l'unico gruppo editoriale presente in 13 paesi europei con un network multilingue). EurActiv Italia si pone l'obiettivo di coprire con uno sguardo italiano l'attualità europea e di proporre in tempo reale un'informazione chiara e puntuale. Tra i temi trattati: energia, ambiente, trasporti, lavoro, innovazione, politiche regionali.

1.4.4 Statistiche

Eurostat

La missione del sito dell'Eurostat (Ufficio Statistico dell'Unione Europea) è quella di fornire servizi informativi e statistici ufficiali. Eurostat raccoglie ed elabora dati dell'Unione a fini statistici, promuovendo il processo di armonizzazione dell'approccio statistico tra gli Stati membri. La sua missione è quella di fornire a livello europeo un servizio informativo statistico di elevata qualità.

Eurostat copre l'intero continente europeo per i seguenti temi: Statistiche generali e regionali; Economia e finanza; Popolazione e condizioni sociali; Industria commercio e servizi; Agricoltura e pesca; Commercio estero; Trasporti; Ambiente ed energia; Scienza e tecnologia.

I servizi sono forniti in lingua Inglese, Francese e Tedesca.

1.4.5 Foto, Audio e Video

Servizio Audiovisivo

Mette a disposizione un archivio di immagini, suoni e video sull'attualità dell'Unione europea ma anche documenti storici. I documenti possono essere ricercati per settori tematici o tramite una maschera di ricerca. La sezione Video permette inoltre di assistere in diretta a trasmissioni a cura di Europe by Satellite (EbS), servizio di informazione televisiva dell'Unione europea che trasmette in diretta (via satellite o internet) eventi come conferenze stampa e sessioni plenarie del Parlamento europeo.

CVCE

Il *Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe* (in italiano Centro virtuale per la conoscenza dell'Europa), conosciuto anche con l'acronimo CVCE, è un centro di ricerca e di documentazione interdisciplinare sul processo di integrazione europea del governo lussemburghese. Lo scopo principale del CVCE è quello di raccogliere documenti sotto forma di libreria digitale sulle tematiche di integrazione europea sviluppatesi dopo la seconda guerra mondiale.

EuTube

Canale di YouTube dedicato all'Unione europea che consente di accedere a video sulle politiche comunitarie in inglese, francese o tedesco.

1.4.5 Istruzione

L'Angolo degli Insegnanti

Un sito utile per trovare materiale didattico per ogni fascia d'età. Curato dalla Commissione europea, offre opuscoli, libri, mappe, manifesti, rimandi ad altri siti che spiegano che cos'è e cosa fa l'Unione Europea in base ai diversi argomenti e alle varie problematiche della società odierna come ad esempio

l'ambiente, la pace, la sicurezza e così via. Si tratta di strumenti didattici che gli insegnanti possono utilizzare per parlare di Unione Europea con gli studenti in modo pratico e interessante. Il materiale è organizzato per fasce di età, in modo da scegliere il materiale più appropriato a seconda dell'età degli alunni.

[Eurydice](#)

Rete d'informazione istituita dalla Commissione europea e dagli Stati membri nel 1980 per migliorare la conoscenza dei sistemi di istruzione in Europa. Dal 2007 al 2013, Eurydice è stata anche parte del Programma di azione comunitaria per l'apprendimento permanente (Lifelong Learning Programme - Programma LLP), mentre dal 2014 è parte del nuovo programma Erasmus+. In Italia Eurydice opera dal 1985 su incarico della Direzione generale per gli Affari internazionali del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, presso Indire. Eurydice Italia ha come compito principale quello di fornire risposte elaborate e complete ai decisori politici sui processi di riforma e di innovazione presenti negli altri sistemi educativi europei. Inoltre, l'Unità italiana implementa, aggiorna e cura la diffusione delle informazioni sul sistema educativo italiano contenute in Eurypedia, l'Enciclopedia online sui sistemi educativi europei della rete Eurydice.

[Eurydice \(EACEA\)](#)

Attraverso il network europeo Eurydice il lettore ha accesso a più di 5000 articoli che descrivono i sistemi educativi dei 38 paesi che partecipano al Programma Erasmus + (tutti i 28 Stati membri, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia, la Svizzera, la Turchia, l'Albania, la Bosnia-Herzegovina, il Montenegro, la Repubblica della Macedonia del Nord e la Serbia). Gli articoli sono redatti e pubblicati direttamente dalle unità nazionali di Eurydice, in collaborazione con i rispettivi Ministeri dell'istruzione ed esperti nazionali nel settore dell'istruzione.

Questa raccolta costituisce un'importante novità, sia per la sua dinamicità che per le opportunità di comparazione che offre. È uno strumento dinamico perché basato sul sistema wiki, che consente un costante aggiornamento dei contenuti e offre una serie di strumenti che permettono un rapido accesso alle informazioni e la navigabilità fra un articolo e l'altro all'interno dell'enciclopedia. Inoltre i contenuti sono organizzati sia per paese che per argomento, in base a una struttura comune a tutti i paesi. In questo modo, è possibile conoscere come un aspetto specifico di nostro interesse è trattato in più sistemi educativi, oppure è possibile concentrare la nostra attenzione su un sistema in particolare. I contenuti, disponibili in inglese e, per numerosi paesi, anche nella lingua nazionale, sono organizzati in 14 capitoli che coprono sia argomenti trasversali, come i finanziamenti,

l'amministrazione e la gestione del sistema educativo o i bisogni educativi speciali, sia i singoli livelli di istruzione, dal pre-primario all'universitario, all'istruzione degli adulti. Inoltre, un'attenzione particolare è dedicata alle riforme e alle politiche nazionali nell'ambito dei programmi Education and Training 2020 ed Europa 2020.

[Website Istruzione e Formazione della Commissione europea](#)

Il sito vuole diffondere e valorizzare quanto fa l'Ue in termini di educazione e formazione, in particolare attraverso il programma "Erasmus+". La piattaforma è organizzata in base ai vari settori di intervento ed ai destinatari delle politiche europee di istruzione e formazione.

[Europeana](#)

Europeana è un innovativo portale web che apre l'accesso alle risorse digitali di musei, librerie, archivi e collezioni audiovisive d'Europa. I visitatori possono scoprire, condividere, riutilizzare e prendere ispirazione dalla ricca diversità del patrimonio culturale e scientifico del continente europeo, con libri e manoscritti, fotografie e dipinti, filmati televisivi e film, sculture e manufatti, spartiti musicali e registrazioni e molto altro ancora. Europeana è promossa dalla Commissione Europea e dai Ministeri della Cultura di ventuno stati membri. Essa unisce il patrimonio culturale europeo con l'innovazione tecnologica. Mostra la storia culturale e scientifica europea online, su *tablet*, *smartphone* e su API, in modo immediatamente fruibile per l'utente di oggi. Apre le porte dell'apprendimento e della creatività - personale e professionale - e di conseguenza può dare un importante contributo all'economia della creatività e del digitale in Europa.

1.4.6 Pubblicazioni

[EU Bookshop](#)

EU Bookshop è la libreria online dell'Ufficio delle pubblicazioni, editore dell'Unione europea. Il suo sito permette un accesso unico alle pubblicazioni delle istituzioni e delle agenzie dell'Unione europea: libri, opuscoli, manifesti, carte, cartoline. Gran parte delle pubblicazioni possono essere scaricate liberamente in formato pdf. Inoltre, ogni cittadino può ordinare una copia gratuita su carta di alcune pubblicazioni ancora disponibili a magazzino fino ad un massimo di 20 titoli per ordine. I membri della rete Europe Direct possono accedere al sito in qualità di utenti privilegiati ed effettuare degli ordini più consistenti di alcune pubblicazioni, è quindi possibile rivolgersi ai centri Europe Direct o ai Centri di Documentazione Europea in caso si debbano fare richieste più consistenti di qualche pubblicazione.

2 SPORT E INTEGRAZIONE EUROPEA

Lo sport, sia praticato a livello professionistico che dilettantistico, con frequenza regolare o occasionale, è diventato una delle attività umane più comuni, parte essenziale della vita di milioni di europei. Al di là dell'aspetto puramente salutare, lo sport contribuisce all'inserimento e all'integrazione sociale, partecipa al processo di educazione informale, promuove gli scambi culturali e crea posti di lavoro all'interno dell'Unione europea.

Nell'ambito del processo di integrazione europea, soprattutto in questo momento di particolare crisi di fiducia nelle istituzioni comunitarie, lo sport può costituire un utile strumento di integrazione tra i popoli, volto a colmare le distanze geografiche e culturali tra i territori dell'Unione. Lo sport ha infatti grande capacità d'aggregazione e per questo svolge un ruolo sociale importante: promuove valori come lo spirito di gruppo, la tolleranza, il senso di appartenenza comune, facilitando quindi l'integrazione e sostenendo il dialogo interculturale. Fondamentale, a tal proposito, è il ruolo dello sport nella costruzione dell'identità. L'appartenenza ad un'associazione, a un club o ad una squadra può costituire un forte simbolo d'identità, poiché trasforma gli atleti in attori collettivi che condividono obiettivi e interessi comuni, quello che nel linguaggio sportivo viene definito "attaccamento alla maglia". Ancora, lo sport diviene segno d'identità nazionale in occasione delle competizioni sportive internazionali come le Olimpiadi o i Campionati mondiali, che permettono di manifestare il sentimento nazionale confrontandosi pacificamente con gli avversari per dar prova del proprio prestigio. Nelson Mandela, primo presidente nero del Sudafrica dopo l'apartheid, fu sicuramente il primo a comprendere e a sfruttare a pieno il carattere di "collante identitario" dello sport. Nel 1995, appena un anno dopo l'elezione di Nelson Mandela a presidente del Sudafrica e tre anni dalla fine ufficiale dell'apartheid, il Sudafrica si apprestava ad ospitare i Mondiali di rugby. Il paese usciva da un periodo difficilissimo: il sistema legislativo razzista imposto dalla minoranza bianca era durato per 42 anni, lasciando dietro una tensione sociale altissima e rapporti nel migliore dei casi inesistenti – nel peggiore, pessimi e violenti – tra bianchi e neri. L'80% della popolazione era nera, mentre il rugby – portato in Sudafrica dai Paesi Bassi e dalla Germania alla fine dell'Ottocento – era generalmente considerato uno sport per bianchi: era praticato quasi soltanto dai cosiddetti *afrikaner* e la percezione era condivisa e rafforzata dal fatto che durante le partite il pubblico (bianco) mostrava spesso striscioni con frasi razziste o cori contro giocatori neri. Motivo per cui la grandissima maggioranza degli abitanti del Sudafrica tifava contro la nazionale di rugby, e anche Mandela raccontò di aver fatto lo stesso da giovane. Il modo in cui Mandela riuscì a trasformare un evento potenzialmente molto rischioso e controverso – ospitare i mondiali di uno sport "da bianchi" in un paese appena uscito dalla segregazione razziale – rimane forse il più grande esempio di come lo sport possa fungere da strumento di integrazione sociale e culturale, unendo un paese

diviso sotto un'unica bandiera. Il Sudafrica vinse quel Mondiale, battendo una ad una le squadre più forti del momento (come Australia, Francia e Nuova Zelanda), mostrando una compattezza che andava al di là delle abilità tecniche (comunque notevoli) degli Springboks, la nazionale sudafricana. Una coesione che divenne ispirazione per tutta la società sudafricana.

Indubbiamente, l'ideale sportivo di Mandela dello sport come qualcosa che realmente cambia il mondo più dei governi, che ispira le giovani generazioni e che riesce a ridere in faccia alle discriminazioni ha avuto una vasta eco su scala mondiale, consacrando lo sport a pratica dotata di grande capacità di aggregazione.

Anche l'Unione europea ha recepito questo insegnamento, sottolineando in diversi documenti il ruolo dello sport nel forgiare l'identità, ravvicinare le persone, promuovere valori come lo spirito di gruppo, la tolleranza e la solidarietà [Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio e dei ministri della gioventù relativa alla dimensione educativa informale delle attività sportive nei programmi per la gioventù della Comunità Europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 12 gennaio 2000, p. 5], a tal punto da designare il 2004 come "Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport" [Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Decisione N. 291/2003/CE che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18 febbraio 2003, p.1]. In particolare, la Commissione europea nel Libro Bianco del 2007 ha riconosciuto allo sport il suo ruolo cruciale, in quanto in grado di facilitare l'integrazione e sostenere il dialogo interculturale grazie alla promozione di un comune senso di appartenenza [Commissione europea, Libro bianco sullo sport, Bruxelles, 2007, p. 7, in

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0391:FIN:it:PDF>].

Dopo l'ulteriore passo in avanti segnato dalla comunicazione del 2011 "Sviluppare la dimensione europea dello sport" [Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Sviluppare la dimensione europea dello sport, in

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0012:FIN:it:PDF>], dal 2014 lo sport è rientrato in Erasmus+, il nuovo programma dell'UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. In ambito sportivo, il programma si concentra su progetti transnazionali volti a sostenere gli sport amatoriali e ad affrontare le sfide transfrontaliere quali le partite truccate, il doping, la violenza e il razzismo, nonché promuovere il buon governo, la parità di genere, l'inclusione sociale e l'attività fisica per tutti. Al fine di sviluppare una dimensione europea nello sport, il programma fornirà sostegno alle seguenti attività, come si evince dal sito ufficiale:

- Progetti di collaborazione transnazionali;

- Eventi sportivi europei non commerciali di prima importanza;
- Rafforzamento della base di conoscenze comprovate per la definizione di politiche nel settore dello sport;
- Rafforzamento delle capacità nello sport;
- Dialogo con le parti interessate europee.

PARTE III LA CULTURA EUROPEA

1 MUSICA – VIAGGIO IN EUROPA

A cura di Camilla Laschi

“Avendo recentemente viaggiato in molti nuovi paesi, attraverso luoghi consacrati dalla storia e dalla poesia, dopo aver compreso che lo spettacolo della natura non passa semplicemente davanti agli occhi come immagini vuote, ma agita emozioni profonde nella mia anima, e che tra noi si è stabilita immediatamente una relazione tenue ma immediata, un rapporto indefinito ma reale, una comunicazione inspiegabile ma al contempo innegabile, ho cercato di rappresentare in musica alcune delle mie sensazioni più forti e le impressioni più vive”.

Con queste parole Franz Liszt, uno dei più grandi pianisti dell’800 e tra i massimi compositori romantici, descrive la sua esperienza di *voyageur* europeo. Durante la sua vita, infatti, Liszt visse in diversi paesi dell’Europa, assorbendone influssi culturali diversi, che si ritrovano nelle sue opere. La sua apertura al mondo e il suo pensiero cosmopolita fanno di lui uno dei più alti esempi di vero cittadino d’Europa *ante litteram*, a riprova di come anche la musica possa fungere da strumento di unione e di integrazione tra popoli, nel rispetto comunque delle peculiarità di ciascuno.

Sull’esempio di Liszt, cerchiamo di tracciare di seguito un viaggio in Europa attraverso la musica, linguaggio universale capace di avvicinare le nazioni, cercando di accostarci alla figura romantica del “*wanderer*”, il viandante, in un itinerario metaforico che si trasforma in ricerca di un senso di comune appartenenza.

“Wanderer” – F. Schubert (1797-1828)

Il viandante

“Winterreise – De Sturmische Morgen” – F. Schubert

Il viaggio d’inverno del *wanderer* è il notturno errare di un amante respinto, nella ricerca metaforica di un senso per la vita.

FINLANDIA

“Finlandia” – J. Sibelius (1865 - 1957)

Poema sinfonico, scritto per festeggiare l’indipendenza del Granducato di Finlandia dalla Russia, nel 1899. L’indipendenza della Finlandia dalla Russia è stato un tema molto sentito soprattutto alla fine del XIX secolo, tanto che il poema sinfonico Finlandia è stato usato molte volte come simbolo di tale volontà di irredentismo.

DANIMARCA

“In the Highlands” – N. W. Gade (1817 – 1890)

Le sue otto sinfonie furono la base della tradizione sinfonica danese.

POLONIA

“Fantasie su arie polacche” – F. Chopin (1810 – 1849)

Chopin rielabora qui idee e ricordi della propria patria. Il pianoforte riprende i temi originali suonati dall'orchestra.

REPUBBLICA CECA

“Ma Vlast – La mia patria” – B. Smetana (1824 - 1884)

L'opera è costituita da sei poemi sinfonici. Ogni poesia descrive qualche aspetto del paesaggio, della storia o di una leggenda della Boemia.

- *Vyserad* (Il castello alto) descrive l'omonimo castello di Praga.
- *Vltava* (moldava) usa frasi pittoriche per evocare i suoni di uno dei più grandi fiumi del Paese.
- *Sarka*, dal nome dell'amazzone dell'antica leggenda ceca della guerra delle vergini.
- *Dai prati e dai boschi di Boemia*: non rappresenta nessuna storia in particolare, ma descrive il paesaggio e la bellezza della campagna ceca, la grandezza della foresta e poi anche la musica di una festa in pieno svolgimento.
- *Tàbor*, città del sud della Boemia. Il tema della melodia è la citazione di un canto hussita.
- *Blànik*, la montagna legata ad un'antica leggenda.

“Danze slave – Danza op. 46 n.1” – A. Dvorak (1841 - 1904)

Pezzi fortemente nazionalistici, composti prima per pianoforte a 4 mani e poi per orchestra.

UNGHERIA

“Danze Ungheresi” – J. Brahms (1833 - 1897)

Nella partitura originale le danze venivano qualificate come ungheresi perché in quel tempo il folklore magiaro era sconosciuto e confuso con la musica zingana. Le danze ungheresi infatti sono impregnate del ritmo e delle melodie zingane.

“Rapsodie Ungheresi” – F. Liszt (1811 - 1886)

Liszt si ispirò a canzoni popolari che aveva ascoltato in Ungheria. La loro struttura deriva dal verbunkos, una danza ungherese di più parti e diversi tempi.

“Sketch Ungheresi” – B. Bartok (1881 – 1945)

Il compositore ungherese è stato uno dei pionieri dell’etnomusicologia, studioso della musica popolare dell’Europa orientale e del Medio Oriente.

ROMANIA

“Danze Rumene” – B. Bartok

Suite di sei danze (6 per pianoforte, 7 per orchestra) nate dall’elaborazione di altrettante danze popolari rumene, originarie della Transilvania.

GERMANIA

“Danze Tedesche” – L. V. Beethoven (1770 – 1827)

Le Danze furono composte in occasione di una festa da ballo nel 1792; riscosero molto successo, tanto da essere ripetute due anni dopo.

IRLANDA

“Planxty Irwin” – T. O’Carolan (1670 – 1738)

O’Carolan scrisse numerose arie in omaggio ai suoi ospiti e mecenati, che chiamava *planxty*.

FRANCIA

“Concerti di Parigi” – A. Vivaldi (1678 – 1741)

La destinazione parigina deriva probabilmente da una committenza particolare. Anche la presenza di movimenti composti in stile francese appare come un tributo a Parigi.

“Sinfonia n. 31 k297 Parigi” – W. A. Mozart (1756 – 1791)

Composta nel 1778 a Parigi, rappresenta la carta di presentazione di Mozart in quel mondo. La sinfonia, organizzata in tre tempi ancora secondo lo stile italiano, presenta momenti molto briosi, spumeggianti, lo stile è adeguato al gradimento del pubblico parigino.

SPAGNA

“Estampes – Le soirée dans Grenade” – C. Debussy (1862 – 1918)

Estampes è una suite per pianoforte composta da Debussy; qui cominciò ad associare la sua musica con impressioni visuali dell’Oriente, della Spagna, di paesaggi e altro.

“Suite española – Cadiz” – I. M. Albéniz (1860 – 1909)

I brani descrivono le diverse regioni spagnole e i rispettivi stili musicali, collocandosi nel solco della corrente musicale nazionalistica e virtuosistica del romanticismo.

LE ALPI

“Sinfonia delle Alpi” – R. Strauss (1864 – 1949)

Poema sinfonico che rappresenta l'esperienza di 11 ore (dal crepuscolo poco prima dell'alba fino al calare della notte seguente) trascorse scalando una montagna alpina. La partitura prevede circa 125 esecutori in totale.

“Années de Pèlerinage – Il lago Wallenstadt” – F. Liszt

Il titolo si riferisce al romanzo di Goethe. L'opera è perfettamente in linea con la lettura romantica del tempo. Citazioni letterarie introducono molti dei brani.

ITALIA

“Années de Pèlerinage – Tarantella” – F. Liszt

“Sinfonia italiana n. 4 op. 90” – F. Mendelsshon (1809 – 1847)

L'opera nacque nel viaggio compiuto da Mendelsshon in tutta Europa; l'ispirazione venne dall'atmosfera che trovò nelle città italiane.

“I Pini di Roma” – O. Respighi (1879 – 1936)

Poema sinfonico, uno dei capolavori della trilogia romana. Ciascun movimento descrive l'ubicazione di un gruppo di pini in Roma, nel corso delle ore della giornata: i pini di Villa Borghese; i pini presso una catacomba; i pini del Gianicolo; i pini della Via Appia.

2 CINEMA – LE SFIDE DEL MULTICULTURALISMO NELL'EUROPA CONTEMPORANEA

A cura di Maria Rita Fedrizzi

La società europea si configura sempre più come una società multiculturale, che vede la presenza di diversi soggetti con identità specifiche e diverse culture di provenienza. Per prevenire o limitare le paure, gli atteggiamenti di chiusura o difesa, quando non di rifiuto, che possono derivare dal confronto con una società così strutturata, occorre mettere in atto politiche che sappiano affrontare e superare i problemi derivanti dalla convivenza fra culture e identità di gruppo.

Anche noi, nel nostro piccolo, possiamo però fare qualcosa in questo senso, se solo riusciamo a decentrare l'attenzione da noi stessi e dal nostro contesto di appartenenza per assumere, almeno provvisoriamente, punti di vista che appartengono ad altri contesti, geografici, socio-culturali, economici. Riusciamo veramente a farlo?

Proviamo a rispondere a questa domanda attraverso due film emblematici a questo proposito, dal momento che raccontano di due tra le principali sfide lanciate dal pluralismo etnoculturale che contraddistingue le moderne società. Entrambe queste sfide affondano nella diversità etnica e culturale che caratterizza il mondo d'oggi. Una diversità che si traduce nella presenza, all'interno degli Stati membri, tanto di minoranze nazionali quanto di immigrati.

La Promesse dei fratelli Dardenne, film belga del 1996, racconta, tra le altre cose, delle difficoltà di quegli immigrati cui non è concesso di diventare cittadini europei perché, entrati illegalmente in uno dei Paesi membri, vi si sono insediati stabilmente, venendo sfruttati come manodopera clandestina.

Un'anima divisa in due di Soldini, del 1993, è un film che pone in evidenza le difficoltà nell'accettazione e nell'integrazione della diversità sia all'interno della coppia che della società, ma ancor più la violenza, travestita da amore, di chi ritiene che sia l'Altro a dover negare la propria identità e cultura – l'Altro in questo caso è una giovane rom – fino all'omologazione e all'assimilazione.

La Promesse descrive l'ordinaria banalità del male in un mondo privo di riferimenti etici sicuri. Il film è ambientato a Liegi, in Belgio. È la storia di Igor, un adolescente che aiuta il padre nello sfruttamento degli immigrati clandestini, e della sua formazione, verso una presa di coscienza che gli aprirà definitivamente gli occhi sulla prevaricazione di cui sono oggetto gli immigrati e sulla miseria in cui sono costretti a vivere. L'evento che determina la svolta nella sua esistenza è la morte di Hamidou, un africano caduto accidentalmente da un'impalcatura nell'edificio che alcuni immigrati stavano ristrutturando agli ordini di suo padre, e lasciato morire per ordine di questi. Prima di spirare, Hamidou si fa promettere da Igor che si prenderà cura di sua moglie Assita e del loro bambino.

Di nascosto dal padre, dopo che questi si è sbarazzato del cadavere di Hamidou, Igor, senza dire nulla a nessuno, cerca di mantenere fede alla sua promessa. Quando intuisce che il padre vuole sbarazzarsi anche di Assita vendendola a un'organizzazione che la farebbe prostituire in Germania, Igor fugge con lei e il bambino. Il rapporto fra i due non è semplice, e la donna cerca disperatamente il marito scomparso. Igor fa un ultimo tentativo per convincere il padre a dirle la verità. Poi, capito che è inutile, lo tradisce assumendosi da solo la responsabilità della confessione.

La morte si pone come un momento di rottura per Igor rispetto a un tragitto mai messo in discussione fino a quel momento. Un evento così tragico assume così i contorni di una fermata obbligatoria di fronte alla quale la vita di chi vi ha assistito non può più scorrere sugli stessi binari. Contro lo strapotere e la violenza del genitore, il ragazzo da quel momento dovrà combattere la sua battaglia più difficile e iniziare quel processo di progressivo e doloroso affrancamento che lo porterà a maturare, nel confronto con l'Altro, sentimenti di solidarietà, compassione, rispetto.

Il film descrive un movimento a ritroso, che porta Igor dall'età adulta forzata al desiderio d'infanzia, dal senso di colpa misto al senso di solitudine per l'assenza della figura materna, fino alla scelta di essere un adulto diverso dal padre, capace di proteggere gli altri e se stesso contro chi avrebbe dovuto prendersi cura di lui. Perché questo movimento possa compiersi, è necessario compiere un atto di tradimento definitivo contro chi fino a quel momento aveva legittimato e protetto la sua condotta: il padre. Un tradimento tanto più grande quanto più fino alla morte di Hamidou padre e figlio erano vissuti come in simbiosi, uniti da una complicità di fratelli. Una simbiosi dichiarata fin dalla scelta dei nomi, quasi l'uno l'anagramma dell'altro: Igor e Roger. Quasi un legame amoroso, il loro, rinsaldato dall'assenza della figura materna – figura di cui non sussiste nemmeno il ricordo – come è evidente nella scena più bella del film, quando nel locale notturno dove Roger ha portato Igor per iniziarlo alla virilità attraverso del sesso mercenario, padre e figlio cantano insieme il karaoke, ripresi in primo piano da un'inquadratura fissa che esclude tutto e tutti, e li avvicina, guancia a guancia, come due innamorati, perfettamente accordati nel canto, fieri e felici della loro intesa, dimentichi degli altri. L'occasione di una patetica iniziazione alla sessualità si trasforma così nel momento di maggior coesione tra padre e figlio, diventando un assoluto che li separa dal resto del mondo: al lungo soffermarsi della macchina da presa sui volti dei due protagonisti manca infatti un seppur veloce controcampo, tanto più che al loro tavolo siedono anche due prostitute.

Roger vuole Igor a immagine di se stesso, suo pari nella lotta. Allevare un figlio è per Roger impossessarsi della sua libertà: così si trasforma nella più tenera delle madri quando lava Igor sotto la doccia dopo che insieme hanno occultato il cadavere di Hamidou, oppure nel più terribile dei despoti quando chiede a Igor di nascondere la morte dell'immigrato. Nei confronti del figlio l'uomo assume un atteggiamento di puro dominio e vessazione, impedendogli di sviluppare una propria

dimensione personale, che permetta al ragazzo di costruirsi un'identità compiuta e coerente, impedendogli persino di lavorare, se non alle sue dipendenze. Lo distoglie infatti così tante volte dall'apprendistato che sta svolgendo in una stazione di servizio, che il titolare della stessa è alla fine costretto a licenziarlo.

La questione identitaria diventa così lo snodo chiave che collega la situazione di Igor a quella dei lavoratori clandestini, che per statuto sono costretti a rinunciare alla propria storia pregressa, ponendosi totalmente nelle mani di chi li sfrutta, con la speranza di poter acquisire nel tempo, a costo di duri sacrifici, una nuova cittadinanza, ovvero la possibilità di avere diritti uguali agli altri. Apparentemente agli antipodi per molteplici caratteristiche – età, provenienza geografica, appartenenza etnica, status sociale, dimensione familiare – Igor e i lavoratori clandestini vengono così accomunati dai due registi in relazione alla loro impossibilità di trovare nel lavoro uno strumento di indipendenza e di effettiva crescita, non solo anagrafica ma piuttosto di compiuta dignità umana, con la possibilità di essere artefici della propria vita e delle scelte esistenziali che la caratterizzano. Se il lavoro appare come uno degli aspetti fondamentali che caratterizzano la propria identità personale, nel film un altro elemento risulta centrale e continuamente intrecciato a questo appena analizzato: la dignità del lavoratore, che va considerato come essere umano e non come strumento funzionale agli interessi di qualcuno.

All'inizio del film, gli immigrati clandestini vengono messi in scena in primo luogo come semplici merci, scaricati dall'autocarro che trasporta auto. Solo Assita sembra differenziarsi dagli altri, quando stacca un nido di uccelli da un cornicione. Il gesto non appare casuale, soprattutto a livello simbolico. Lei è l'unica donna del gruppo, è emigrata in Belgio con il piccolo Seydou non per cercare lavoro, ma per riunirsi al marito Hamidou. Rappresenta perfettamente l'idea di famiglia e di futuro, la speranza di una vita migliore e soddisfacente, ma senza troncarsi con la propria memoria e identità del passato, come testimoniano i rituali propiziatori ripetuti più volte nel film, che attraggono e incuriosiscono molto Igor.

Ma le logiche di chi "accoglie" sono completamente differenti e diventano rappresentative, sembrano suggerire i Dardenne, della nostra cultura contemporanea. Nel viaggio di transito dall'autocarro al cantiere di Roger, è emblematico lo scambio di battute con i nuovi arrivati, che attraversando un ponte si sentono magnificare da Igor la Mosa e le sue fabbriche. Un paesaggio decisamente orribile da un punto di vista ambientale e visivo, ma che dovrebbe apparire affascinante perché ci sono molte industrie e soprattutto molto *money*.

Lavorando in nero, senza alcuna protezione, gli immigrati sembrano accettare una completa degradazione umana, pur cullando la speranza che si tratti di una breve parentesi in vista di un futuro migliore. Per i Dardenne la realtà è invece un'altra: il sistema di Roger prevede un controllo ferreo,

ma anche la consapevolezza che in certe condizioni l'abbruttimento personale dei lavoratori in nero volatilizzerà in altri consumi buona parte dei pochi soldi guadagnati: il gioco d'azzardo, l'alcol, il sesso mercenario. Lungi dall'assumere una posizione moralistica, i registi sottolineano le dinamiche del lavoro illegale, in cui la volontà del singolo sembra quasi completamente orientata dal potere di chi gestisce tale circuito, senza alcuno scrupolo, ma con una grande lucidità manageriale, in cui l'abbattimento dei costi di manodopera, l'uso strumentale delle prestazioni per fini personali e le condizioni disumane del contesto minimizzano le uscite e massimizzano le entrate.

Questa miseria umana trova l'epitome nella scena che divide il film in due parti, segnando profondamente il percorso umano di Igor: la morte di Hamidou. Di fronte alla spietata insensibilità del padre, preoccupato solo di salvare le apparenze e di non finire nei guai con gli ispettori del lavoro, Igor realizza l'assurdità della situazione e reagisce per la prima volta da essere pensante a autonomo. Non a caso, il titolo del film deriva da questa scena, in cui la promessa di Igor verso Hamidou morente è tutta incentrata sulla presa in carico dei più deboli, ovvero della moglie Assita e del piccolo Seydou, a prescindere da ogni speculazione strumentale.

Roger, lo sfruttatore dei lavoratori, degrada il corpo di Hamidou da merce a semplice oggetto inanimato, celandone il cadavere tra i detriti del cantiere, in una scena di grande impatto morale, nel suo rigore quasi documentario, senza alcun artificio retorico. Stessa sorte dovrebbe toccare ad Assita, che rischia di essere venduta come prostituta oltre il confine. Ma a questa mercificazione definitiva dei corpi, che trascende di fatto il concetto stesso di lavoratore, si oppone Igor, che sceglie l'istinto morale alla speculazione razionale che valuta i costi e i benefici solo da un punto di vista economico e materiale, senza alcun rispetto per la dignità umana.

L'opposizione crescente di Igor al padre trova un'efficace prefigurazione nella scena in cui il ragazzo si ritrova a spiare Assita, sola con il suo bambino, da una fessura nella parete della stanza. Proviamo lo stesso stupore di Igor di fronte a quella maternità nera, sacra e regale, avvertiamo sulla nostra pelle la sua straziante nostalgia per la madre ignota, perduta, impossibile. Di qui la scelta di sottrarre quel corpo a ogni costo alla sorte di mercificazione che il padre affarista ha già segnato per esso, di qui anche il desiderio struggente del ragazzo di un abbraccio materno.

Quella di Igor è una rivolta radicalmente esibita non solo contro la famiglia e il contatto viscido con il denaro, ma anche contro il proprio Paese, indifferente ed egoista. Quello di Igor è un cammino verso la legalità, un cammino direttamente proporzionale a quello di una progressiva fiducia nei confronti del giovane da parte di Assita.

È sufficiente confrontare la prima e l'ultima scena per rendersi conto dell'evoluzione del cammino intrapreso da Igor. All'inizio ci troviamo di fronte a un ragazzino ambiguo e mellifluo, che ruba e mente. Alla fine il protagonista appare consapevole della necessità di compiere scelte ben precise,

affrontando la fatica della verità, come testimonia la lunga inquadratura che lo ritrae pensieroso di fronte ad Assita, dopo che ha finalmente trovato il coraggio per rivelarle la tragica fine del marito. Senza stacchi di montaggio, la regia coglie la decisione risoluta di Igor, che non esce in superficie, ma sceglie di seguire Assita, la raggiunge nel sottopassaggio e regge la borsa che contiene i suoi pochi averi, sostanziando una doppia dimensione di affrancamento dal passato che vale per entrambi i personaggi.

In questa prospettiva, assume ulteriore significato l'elemento scenografico che connota la prima inquadratura del film: il distributore di benzina in primo piano mostra il conteggio dei soldi e dei litri erogati, con la sottolineatura di un verbo chiave per il successivo percorso di Igor: *payer* (pagare). Alla fine del percorso il protagonista ha pagato il suo debito iniziale e non gli serve più rubare per trovare nuove risorse da spendere.

L'idea narrativa del debito offre un'ulteriore prospettiva sul rapporto fra padre e figlio. Nell'affrancarsi dal dominio di Roger, nella seconda parte del film Igor sembra infatti capovolgere continuamente il significato di gesti, oggetti e luoghi che nella prima parte sancivano la sua dipendenza – psicologica e economica – dall'adulto. Si pensi all'anello, esatta copia di quello del padre, che da simbolo di affiliazione obbligata e acritica diventa poi il pegno di scambio per ottenere il denaro necessario a consentire la fuga di Assita. Oppure all'officina del benzinaio: inizialmente è il luogo professionale da cui il figlio viene espulso a causa delle continue intromissioni del padre, che lo reclama a sé per gestire i propri traffici; nel finale si trasforma nel luogo personale di una resa dei conti in cui Igor incatena il padre e soprattutto non cede alla ricattatoria mozione degli affetti, sbandierati oramai fuori tempo. Il figlio decide finalmente di realizzare la propria dimensione individuale battendosi per l'indipendenza di una donna esteriormente così lontana da lui eppure così vicina intimamente alla sua dimensione di umiliato e offeso.

Un'anima divisa in due di Silvio Soldini racconta una storia d'amore tra un italiano e una ragazza rom e nel farlo affronta un dilemma culturale e psicologico senza soluzione, se non provvisoria: quanto si può cambiare per avvicinarsi a un altro? Cosa si lascia e cosa si trova? Sono più forti i sentimenti o le proprie radici?

Lui, Pietro, è un personaggio in crisi: separato dalla moglie e con un figlio piccolo che vede solo nei fine settimana, lavora in un grande magazzino di Milano come addetto alla sicurezza, controllando che la gente non rubi. Stordito da un'infelicità senza desideri, si trascina nell'indifferenza e nell'ignavia, sordo e estraneo ai drammi della Storia (il ragazzino bosniaco che chiede l'elemosina sul metrò, le notizie di attentati razzisti al tg).

È proprio il momento di crisi che sta attraversando a predisporlo all'incontro con Pabe, un personaggio estremo nella sua diversità, molto più "altro" che non il personaggio di un immigrato. L'immigrato viene in Europa per tentare di entrare nella nostra società, mentre Pabe, la protagonista femminile del film, in quanto zingara, anche se magari è nata in Italia, è un personaggio che pretende di essere diverso da noi. Quella dei rom è una diversità radicale, perché non c'è più diverso di chi, fondamentalmente antistanziale, irrequieto e marginale per definizione e per scelta, non vuole diventare come noi. I rom hanno una microsocietà autorganizzata, con una propria cultura, lingua ecc.

Un'anima divisa in due non racconta il mondo dei rom dall'interno, ma si concentra sul momento in cui uno di loro esce dal suo mondo per entrare nel nostro. Un film che racconta l'attrazione che questi due mondi esercitano l'uno sull'altro, ma anche le difficoltà e gli scontri che inevitabilmente sorgono, nel momento in cui l'uno cerca di adeguarsi all'altro. Pietro è attratto dal mondo di Pabe e lentamente si adegua a quella libertà, Pabe da quello di lui e lentamente si adegua a quell'ordine. Per Pietro, Pabe rappresenta il desiderio, l'assurdo, ma anche la libertà: ossia la rottura con un mondo fatto di convenzioni e coercizioni (all'inizio della loro fuga, per uscire dal parcheggio, Pietro non a caso è costretto a forzare il posto di blocco, mandando in pezzi la sbarra che gli ostacola la strada), la possibilità di rompere la monotonia soffocante di una routine apparentemente soddisfatta di sé ma intimamente infelice.

Mentre Pietro principalmente guarda le cose, Pabe le tocca. Entra nel supermercato di un autogrill e tocca gli oggetti: li prende, li sposta. Stropiccia, scarta, agguanta e abbandona, in una specie di fascinazione tattile che sembra brama di possesso, ma nel momento stesso in cui gli oggetti passano per le sue mani, sembra perdano ogni valore e sono abbandonati in una repentina perdita di interesse. Nel rapporto dei rom con il mondo, i processi del consumo sono come velocizzati. A differenza del nostro atteggiamento, la merce per loro non ha nessun valore nel tempo.

Un'anima divisa in due è anche un film spezzato in due, per vari motivi. Anzitutto perché durante il film si assiste a un graduale passaggio di testimone, per cui mentre all'inizio il protagonista è lui, l'italiano, poi, lentamente, la protagonista diventa lei. È diviso in due anche da un punto di vista spaziale: la prima parte è ambientata a Milano, la seconda, dopo che i due fuggono insieme, ad Ancona. Nella prima parte del film sembra che l'aria sia stata raschiata via dai corpi. La macchina da presa sta talmente addosso ai personaggi che la città rimane esclusa. Non viene mai mostrato il cielo. Il centro di Milano è un perenne fuori campo, un rumore di fondo in presa diretta. La piazza del Duomo è qualche piastrella, la voce del venditore della lotteria. Così anche l'interno della Rinascente, i grandi magazzini dove lavora Pietro, è qualche riflesso nelle vetrine, teche in cui il volto di Pietro si scompone e si riflette in una visione schizofrenica.

Divisi in due, lacerati sono anche i protagonisti. Se osserviamo in profondità il personaggio di Pietro, ci accorgiamo di come anche la sua anima, in fondo, sia schizofrenica, sospesa come è tra un apparente, normale inserimento nel contesto sociale e una sorta di avversione nei confronti di tutto ciò che deve essere e fare per sopravvivere. La spia maggiore di questo malessere, è rappresentata dalla emorragia che lo colpisce nei momenti in cui la consapevolezza di come la sua vita sia un vuoto a perdere, si traduce in angoscia, provocandogli istanti di sovraffollamento della coscienza. Le immagini della vita quotidiana lo travolgono allora come un insieme sconnesso e minaccioso, del tutto estraneo alla consequenzialità indotta che lo regola nei momenti di normalità.

Nella prima parte inoltre lo sguardo di Pietro oscilla tra la necessità e il caso: all'inizio il suo sguardo scivola per caso sulle foto sfogliate dal viaggiatore che gli sta seduto accanto in metropolitana, o sull'affiche pubblicitaria appesa al passamano, sperimentando così la casualità del vedere; dopo di che lo vediamo controllare di sbieco e di striscio le clienti del grande magazzino per cui lavora: sguardi obbligatori, legati al lavoro e alla sua prescrittività.

L'apparizione di Pabe – malvista, rifiutata e segnalata in mezzo a un gruppo di clienti che si accalca intorno al banco delle dimostrazioni nel reparto cosmetici del grande magazzino – è il polso su cui si concentra un nuovo tipo di sguardo, lo sguardo del desiderio. L'incontro con gli occhi di Pabe significa per Pietro liberazione dalla necessità (nessuno lo obbliga a guardarla) quanto dal caso (forse lui la cercava da sempre senza saperlo, o forse loro si cercavano per decreto del destino).

Il differente tipo di sguardo assunto da Pietro definisce immediatamente un altro tempo e un altro spazio. È ciò che avviene nella seconda parte del film, dopo che Pietro rapisce Pabe e scappa con lei da Milano. Dopo l'uscita dalla città, che come abbiamo detto ha il sapore di un atto di forza, compare una dissolvenza in bianco. Quindi essa sfuma nell'azzurro del cielo che per un attimo riempie tutta l'inquadratura, finalmente sgombra dai fili che corrono sulla volta della città. Per la prima volta la macchina da presa riesce ad alzarsi, a volare sopra i muri e ad andare oltre. Come un respiro troppo a lungo trattenuto si apre sulla visione del mare, il mare di Ancona.

Il Sud rappresenta la speranza di una vita diversa. Qui Pabe affronta il passaggio da una cultura all'altra, in solitudine eppure sempre alla ricerca di un barlume di comunicazione. In questo tentativo di integrazione, Pietro riveste un ruolo determinante. In bilico tra il tentativo di non prevaricare e un ruolo maschile di leader che è Pabe stessa a riconoscergli dopo che si sono lasciati la metropoli alle spalle, egli si prodiga ad educare la compagna a un progressivo inserimento nella società dei gaggi. In questa sua nuova posizione Pietro riacquista sicurezza, si trasforma: se i mutamenti costituiti dai vestiti più colorati o dai baffi che si lascia crescere sembrano assimilarlo nell'aspetto ai rom, in realtà forse mai come in questo momento è stato tanto legato al mondo e alla cultura che gli appartengono dalla nascita. Pietro in questa fase rivela tutta la sua incapacità di affrontare il pregiudizio sociale e

quindi di accettare Pabe per ciò che è: obbligandola ad abituarsi alle pareti di una casa, ad accettare la necessità di un lavoro fisso o l'idea di una famiglia senza figli, facendo sì che modifichi per adeguamenti successivi la propria apparenza, Pietro chiede a Pabe di negare la sua identità e di omologarsi alla cultura egemone. A Pabe non resta che subire o fingere di essere ciò che non è.

Non si presenta, a Pietro, nella seconda parte del film, una sola occasione di mettersi totalmente in gioco, paragonabile a quella in cui viene a trovarsi Pabe, quando, lavorando all'albergo, di fronte alla possibilità di impadronirsi di un gioiello, preferisce rimmetterlo al suo posto, dimostrandoci così di aver introiettato una norma che fino a poco tempo prima era da lei giudicata ridicola.

La buona volontà di Pabe però si schianta contro i pregiudizi, nel momento in cui il direttore d'albergo, venuto a sapere che è una rom, la licenzia. Ecco così che il Sud finisce per ripetere specularmente la storia accaduta a Milano: Pabe, vittima dei pregiudizi della gente, sconfitta dalle difficoltà dell'integrazione con una vita non sua, nel finale del film lascia Pietro, prende un treno e torna a Milano. Così la seconda parte di un film spezzato in due riflette la prima e la ripete, rovesciata: ad attendere Pietro c'è una nuova sconfitta, illusa dalla speranza di una svolta. Pietro, prigioniero dello stesso indefinito malessere di cui era preda a Milano, trova ad Ancona il luogo della sua morte simbolica: di nuovo solo, in preda alle emorragie di cui sembrava essersi liberato grazie a Pabe, si ritrova al punto di partenza, preda di quella disperazione patologica da cui l'avevamo già visto sopraffatto all'epoca del suo lavoro di sorvegliante. Mentre Pabe ripete lo stesso viaggio all'inverso, riconducendo il film alle sue origini, al suo destino visivo fatto di grigi, di piogge, di foschie milanesi. Arrivata dove una volta abitava la sua famiglia, Pabe si accorge che la città ha rimosso il campo nomadi e davanti a lei si distende un terreno inabitato, le gru di un cantiere, qualche operaio che passa. La sua "casa" non c'è più, così lei, che in quanto zingara è per definizione nomade, si trova doppiamente sradicata.

Probabilmente Pabe non avrebbe mai pensato di far ritorno al campo nomadi se fosse stata accettata, ascoltata, valorizzata nella sua diversità. Un incontro fra due persone è reciproco o non è. Da parte di Pabe c'è stato il tentativo di integrarsi, ma le è stata richiesta una spoliazione totale. Il dramma finale è che le sue radici oramai sono recise. Tragedia dello sradicamento in chi è per definizione sradicato; della solitudine in chi ha cercato il dialogo e il confronto; Pabe è isolata e punita dai due mondi tra cui ha oscillato.

L'integrazione di Pabe passa anche attraverso la trasformazione di un volto. Un volto che schizofrenicamente oscilla tra due modelli. La vediamo per la prima volta seduta all'interno della Rinascente, mentre chiede alla commessa del reparto cosmetici di truccarle gli occhi per farla diventare come lei. Una richiesta provocatoria, a causa dell'evidente, irrimediabile diversità della ragazza. Una richiesta che palesa fin da subito l'ostinazione di questa creatura a sconfinare, a

confondere le differenze, a esporsi non per sottolineare la sua diversità, ma piuttosto per superarla. Ciò che le manca, in questa fase, per concretizzare questa sua rischiosa propensione, è l'appiglio a cui afferrarsi. Quell'appiglio sarà Pietro.

La prima opposizione del film è quella tra il volto di Pabe sporco, impresentabile e sciatto, i capelli neri spetinati, gli occhi scuri e quello della commessa, bionda e pallida, perfettamente truccata e pettinata, i lineamenti fini sotto il fard.

Di lì a poco Pabe di fronte a Pietro che pretende la restituzione di un rossetto da lei rubato, si fregia di una linea rossa attraverso la guancia. Come un guerriero indiano che si acconcia il volto prima della battaglia. Pabe, di fronte all'ostilità del mondo che la rifiuta, usa il proprio volto come una dichiarazione di guerra. Gesto di sfida che è sfida al nostro volto, vuoto di segni. E sarà proprio il ricorrere di questa immagine – colta in un primo piano frontale – a costituire l'ossessione di Pietro. Così Pabe parte con la sua scandalosa faccia da zingara. Piano piano si trasforma secondo un'elementare strategia di sopravvivenza, fino a mimetizzarsi e rendersi così compatibile col mondo dei gaggi, come i rom chiamano le persone che non appartengono alla loro etnia. Si lava, si veste in modo diverso, si trucca, si pettina, alla fine si taglia i capelli.

In breve, i protagonisti di questi due film sono portatori di valori, comportamenti, scelte di vita antitetiche, in quanto sono pellicole che ci raccontano di come le sfide del multiculturalismo possano essere raccolte e vinte, ma anche rifiutate e negate, con danno per tutti, i singoli quanto la società.

Ciò che è fuori dell'Io è considerato da molti come qualcosa di minaccioso, destabilizzante dell'ordine e della norma stabilita, come qualcosa di diverso, inteso come inferiore, che come tale pertanto va ricondotto a un universo conosciuto o va negato. È un atteggiamento miope, ottuso, che non arricchisce nessuno ma impoverisce tanto chi ne dà prova quanto chi lo subisce. È ciò che al fondo fa Pietro con Pabe.

Diverso, opposto è invece l'atteggiamento di Igor. Davvero si può dire in questo caso che un ragazzo abbia molto da insegnare a un adulto. Igor alla fine arriva a concepire la diversità come valore, occasione di crescita, arricchimento reciproco, scoperta di lati in ombra della propria personalità. Nella relazione con Assita, Igor scopre aspetti importanti di sé, che prima di conoscerla ignorava o aveva censurato: scopre cosa significa l'attenzione, la disponibilità, la solidarietà nel rapporto affettivo con un Altro da sé. Nel rapporto con una donna immigrata, questo adolescente d'oggi prende coscienza dei limiti del suo stile di vita, che è poi lo stile di vita di tanti, purtroppo. E li supera, rinascendo a nuova vita.

PARTE IV

CATALOGO DELLE ESPERIENZE

1 COMUNICARE L'EUROPA: STRUMENTI DIDATTICI

Il rapporto costante con il mondo scolastico è fondamentale per l'Unione europea. Essere cittadini europei consapevoli è indispensabile per poter costruire la propria vita, affrontando le difficoltà e sapendo cogliere le opportunità che essa offre. Incoraggiare i cittadini, in particolar modo i giovani, a impegnarsi attivamente nella vita politica e sociale è recentemente diventata una priorità crescente sia a livello nazionale sia a livello europeo. In particolare, l'Unione ha fatto proprio l'obiettivo di promuovere la cittadinanza attiva nei sistemi educativi: è importante che nelle scuole entrino questi contenuti e che i nostri bambini e ragazzi possano avere l'opportunità di conoscere i propri diritti di cittadini europei.

Alla luce di tutto ciò, gli insegnanti di ogni ordine e grado assumono un ruolo centrale nell'informare e sensibilizzare gli alunni sulla storia, le tradizioni, i valori e l'attualità dell'UE; nell'approfondire il tema della cittadinanza attiva e nel far conoscere ai ragazzi, e alle loro famiglie, le grandi opportunità offerte dall'UE per il loro futuro.

Tuttavia, sviluppare le competenze della cittadinanza nelle scuole, cioè sviluppare responsabilità, partecipazione e cittadinanza attiva per accrescere il benessere nella comunità, non è un compito facile, anche perché "la cittadinanza" è così complessa che risulta difficile decidere dove e come intervenire. Per prima cosa, la scuola deve essere, o cominciare ad essere, una comunità educante all'interno della quale gli studenti e le studentesse hanno l'opportunità di crescere sul piano umano e culturale: istruirsi per vivere l'Unione Europea, coglierne le opportunità, sentirsi cittadini europei. Chiaramente nessuna scuola può agire da sola, ma deve, necessariamente, rivolgersi ed aprirsi al territorio; cooperare e lavorare con altre istituzioni e creare collegamenti con altri settori della società in modo da creare le condizioni nelle quali gli studenti possano diventare realmente cittadini attivi. Sviluppare la cittadinanza deve essere un compito condiviso da tutti: studenti, insegnanti, dirigenti scolastici, personale non docente, altre istituzioni, enti pubblici, amministrazioni locali, in breve l'intera comunità, sia dentro sia fuori le scuole.

In Italia, nell'ambito del nuovo tema "Cittadinanza e Costituzione" la circolare ministeriale n. 86 del 27 ottobre 2010 ha introdotto l'insegnamento dei temi legati all'UE (storia, politiche, trattati, cittadinanza), in tutti i cicli scolastici. Ma la "cittadinanza" è fin troppo vasta per essere relegata ad alcune ore curriculari; piuttosto, dovrebbe diventare un tema ricorrente in tutte le attività, sia dentro, sia fuori dall'aula. Nei diversi sistemi d'educazione in Europa gli insegnanti godono di diversi gradi

di “flessibilità” nell’influire sul contenuto dei programmi che svolgono nelle loro classi: ma la mancanza di flessibilità non è un problema insuperabile poiché ci sono tanti modi per sviluppare le competenze di cittadinanza nelle scuole di ogni ordine e grado; fin dalle elementari si può sempre trovare uno spazio e una modalità idonea.

Le strategie e gli strumenti didattici idonei a comunicare l’Europa variano a seconda dell’ordine e grado della scuola:

Primo ciclo: strumenti utili possono essere l’eTwinning e la metodologia CLIL.

- *eTwinning*: è la comunità delle scuole europee. Offre una piattaforma per lo staff (insegnanti, dirigenti didattici, bibliotecari, ecc.) delle scuole dei paesi partecipanti, con lo scopo di comunicare, collaborare, sviluppare progetti, condividere e, in breve, partecipare alla comunità didattica europea. Il programma eTwinning promuove la collaborazione scolastica in Europa attraverso l’uso delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (TIC), fornendo supporto, strumenti e servizi per facilitare le scuole nell’istituzione di partenariati a breve e lungo termine in qualunque area didattica. Il Portale eTwinning (www.etwinning.net) è il principale punto d’incontro e luogo di lavoro del programma. Disponibile in 28 lingue, il Portale eTwinning conta oggi quasi 265.716 scuole o organizzazioni registrate e più di 126.860 progetti in corso fra due o più scuole in tutta Europa. Il Portale fornisce agli insegnanti strumenti online per cercare partner, istituire progetti, condividere idee, scambiare buone pratiche e iniziare subito a lavorare insieme per mezzo di strumenti personalizzati disponibili sulla piattaforma eTwinning. Lanciato nel 2005 come principale azione del Programma di eLearning della Commissione Europea, eTwinning è stato integrato con successo in Erasmus+, il programma europeo per Istruzione, formazione, gioventù e sport per il periodo 2014-2020. Nel 2022, la piattaforma ha integrato altri servizi rivolti alle scuole, divenendo la “European School Education Platform” e proponendosi come luogo di incontro per tutti i portatori di interesse del settore dell’istruzione scolastica: personale scolastico, ricercatori, decisori politici e altri professionisti.
- *Metodologia CLIL (Content and Language Integrated Learning)*: è l’approccio dell’immersione linguistica. Sviluppato sin dagli anni sessanta per potenziare l’insegnamento/apprendimento di una seconda lingua (L2) utilizzandola come veicolo per l’apprendimento di altri contenuti: una o più discipline vengono apprese impiegando una seconda lingua target, diversa da quella materna degli studenti. Gli studenti, sulla base di uno specifico progetto educativo vengono quindi "immersi" nella L2 e la utilizzano sia per

apprendere le scienze, la storia, la geografia e/o altre discipline che per seguire percorsi educativi anche interdisciplinari.

Secondo ciclo: strumenti utili possono essere il Model European Parliament (MEP), l'ePortfolio e l'Europass curriculum vitae.

Model European Parliament (MEP):

è un'attività realizzata a livello europeo dalla Model European Parliament Foundation (una fondazione culturale, apolitica, senza fini di lucro, che si è costituita ufficialmente nel 1994 a L'Aia, in Olanda). Il suo obiettivo è educare alla cittadinanza europea, attraverso sessioni di simulazione del Parlamento Europeo, che coinvolgono giovani studenti e studentesse di tutto il continente. In ogni stato europeo esistono associazioni nazionali che organizzano sessioni regionali, nazionali ed internazionali in collegamento con quelle europee, come l'Associazione Model European Parliament Italia (MEP Italia).

Il Model European Parliament, in generale, dura dai 3 giorni (per le sessioni d'istituto, locali e regionali) fino anche ai 12 giorni per una simulazione internazionale. I partecipanti alla sessione in qualità di parlamentari vengono definiti delegati: gli stessi sono suddivisi in gruppi corrispondenti alle commissioni europee del parlamento (Affari esteri, Commercio internazionale, Ambiente, Industria, Sviluppo regionale, Agricoltura, Istruzione, Giustizia, Affari costituzionali, Difesa), che dovranno creare una risoluzione contenente proposte che riguardino le difficoltà riscontrate nei vari paesi nel proprio ambito. Queste risoluzioni verranno successivamente discusse nell'Assemblea Generale in coda ad ogni sessione, dove, secondo i riti e le procedure proprie del Parlamento Europeo, tutti i delegati decideranno se promuoverle o bocciarle. I delegati sono coadiuvati nelle loro funzioni da studenti più esperti, che hanno già partecipato ad una o più sessioni MEP: si tratta dei Presidenti di Commissione (o chair, da chairman), che svolgono un ruolo tecnico e di moderazione delle singole commissioni. Esiste infine lo Staff costituito da membri dell'Associazione, principalmente giovani universitari che si occupano in prima persona dell'organizzazione della sessione e della presidenza dell'Assemblea Generale.

ePortfolio:

Raccolta mirata di informazioni e di artefatti digitali, che dimostra lo sviluppo e/o l'apprendimento di abilità e competenze da parte dello studente.

L'e-portfolio diventa un vero e proprio ambiente di apprendimento on line che consente allo studente di ricostruire il proprio percorso formativo attraverso una serie di strumenti che lo guidano e lo supportano in questa costruzione. Esso si articola solitamente in tre macro-sezioni, che si richiamano reciprocamente e si intrecciano nel corso della costruzione: selezione, connessione, proiezione:

- La *selezione*, ovvero la raccolta della documentazione ritenuta significativa per attestare il proprio percorso, è costituita essenzialmente da prodotti dello studente, ma può contenere anche materiali che lo stesso ritiene importanti per la sua formazione: frammenti dei testi che ha studiato o consultato, narrazioni o video di eventi, commenti di docenti o di colleghi.
- La *connessione*, in cui lo studente raggruppa i materiali scelti per costruire una narrazione che illustri il proprio apprendimento nell'ambito di una competenza. La connessione dunque non è relativa ad un singolo prodotto della selezione, ma prende in considerazione più materiali per cogliere le linee di tendenza e gli aspetti comuni.
- La *proiezione*, ovvero, l'esplicitazione della direzione verso cui lo studente intende indirizzare il proprio processo di apprendimento sulla base del proprio cammino individuale e tenendo conto dello scenario della comunità a cui appartiene. Permette di indicare quali tra le competenze individuate sono state raggiunte o sono ancora da raggiungere.

Europass curriculum vitae:

Modello standardizzato di curriculum che offre ai cittadini la possibilità di presentare in modo chiaro e completo l'insieme delle informazioni relative alle proprie qualifiche e competenze. Consente di uniformare la presentazione di titoli di studio, esperienze lavorative e competenze individuali, fornendo informazioni su: dati personali; competenze linguistiche; esperienze lavorative; percorsi di istruzione e formazione; competenze personali sviluppate anche al di fuori di percorsi formativi di tipo tradizionale. L'Europass curriculum vitae può costituire un utile strumento didattico per gli studenti dell'ultimo anno delle scuole secondarie superiori al fine di avvicinarli al mondo del lavoro in una dimensione europea. Per agevolare e semplificare la redazione dei curricula in formato Europass, la Commissione europea ha promosso la piattaforma online [Europass](#), che fornisce informazioni affidabili su studio e lavoro in diversi paesi europei, fornendo link a fonti europee e nazionali utili. In questo modo, la Commissione intende offrire un supporto concreto a chi intenda trovare corsi, lavori, orientamento, fornendo assistenza per la convalida e il riconoscimento delle qualifiche. Inoltre, il 25 ottobre 2021 la Commissione europea ha anche lanciato le “Credenziali digitali Europass”: giuridicamente equivalenti ai certificati cartacei, consentono agli enti di rilasciare gratuitamente qualifiche digitali, non falsificabili e altre credenziali di apprendimento, per favorire il riconoscimento delle qualifiche in tutta l'UE.