



L'Unione europea

Gennaio 2023

L'Unione europea (UE) è un'unione politica ed economica di Stati che comprende 27 Paesi europei. La sua origine risale al secondo dopoguerra, quando sei Stati istituirono la Comunità economica europea (CEE) per rafforzare la cooperazione economica nel continente europeo, nella convinzione che le atrocità e le sofferenze delle due guerre mondiali non dovessero più ripetersi. Da questo punto di vista l'UE si è dimostrata efficace, garantendo all'Europa occidentale il più lungo periodo di pace della sua storia. L'unione, concepita inizialmente soltanto come comunità economica, si è man mano trasformata in un'organizzazione politica unica nel suo genere, con una cooperazione estesa anche ad altri ambiti quali asilo, migrazione, giustizia, sicurezza, energia, ambiente e politica estera.

Cronologia

- 2020 uscita del Regno Unito dall'UE (UE-27)
- 2013 adesione della Croazia (UE-28)
- 2012 25 Stati membri dell'UE firmano un «patto fiscale» per risolvere in parte la crisi del debito sovrano
- 2007 firma del Trattato di Lisbona (entrata in vigore 2009)
- 2007 adesione di Bulgaria e Romania (UE-27)
- 2004 Trattato costituzionale: progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, (non entrato in vigore; respinto in occasione dei referendum indetti in Francia e nei Paesi Bassi)
- 2004 adesione di Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Cipro e Malta (UE-25)
- 2002 introduzione dell'euro come moneta di scambio
- 2001 firma del Trattato di Nizza (entrata in vigore 2003)
- 1997 firma del Trattato di Amsterdam (entrata in vigore 1999)
- 1995 adesione di Austria, Svezia e Finlandia (UE-15)
- 1992 firma del Trattato di Maastricht (entrata in vigore 1993): nascita dell'UE1990 riunificazione della Germania
- 1986 adesione di Spagna e Portogallo (CE-12), Atto unico europeo (AUE)
- 1981 adesione della Grecia (CE-10)
- 1973 adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca (CE-9)
- 1965 firma del Trattato di fusione (entrata in vigore 1967): istituzioni comuni
- 1957 firma dei Trattati di Roma (entrata in vigore 1958): Comunità economica europea (CEE), Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)
- 1951 firma del Trattato di Parigi (entrata in vigore 1952): Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)

La nascita dell'UE

Dopo le immense sofferenze e le distruzioni causate dalle due guerre mondiali, alla fine degli anni 1940 si impose l'esigenza di garantire stabilmente la pace. In quest'ottica, il ministro degli affari esteri francese Robert Schuman propose alla Germania di riunire in un mercato comune le industrie del carbone e dell'acciaio, strategicamente importanti, ponendole sotto il controllo di un'autorità sovranazionale. Nel 1951, insieme a Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, la Francia e la Germania istituirono la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), affinché, come

affermato nella dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, «una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile». Questo passo consentì alla Germania di tornare sulla scena europea quale partner con pari diritti. Accanto alla CECA, nel 1957 i Trattati di Roma istituirono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Nel 1965, il Trattato di fusione subordinò CECA, CEE ed Euratom alle istituzioni comuni (Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo, Corte di giustizia), istituendo le Comunità europee.

L'obiettivo della CE era creare un mercato interno nel quale merci, persone, servizi e capitali circolassero liberamente. Nel frattempo iniziò l'allargamento: nel 1973 aderirono alla CE Regno Unito, Irlanda e Danimarca, seguiti dalla Grecia nel 1981 e da Spagna e Portogallo nel 1986. A metà degli anni 1980 l'integrazione visse un certo dinamismo. L'Atto unico europeo (AUE) del 1986 introdusse il voto a maggioranza per le questioni inerenti al mercato interno, creando così le premesse per il perfezionamento di quest'ultimo.

Nel 1989 il continente fu segnato da profondi cambiamenti: l'apertura a ovest della frontiera ungherese e la caduta del Muro di Berlino, che sfociarono nella dissoluzione dell'Unione Sovietica nel dicembre 1991. In seguito alla fine della Guerra fredda e alla riunificazione della Germania, il Trattato di Maastricht istituì, nel 1992, l'Unione europea (UE): oltre alle Comunità europee, ossia il cosiddetto «primo pilastro», con il «secondo pilastro» fu instaurata una politica estera e di sicurezza comune (PESC), mentre il «terzo» pilastro» fu aggiunto per rafforzare la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Nel primo pilastro, le decisioni della CE

Unione economica e monetaria (UEM)

Il Trattato di Maastricht ha anche istituito l'Unione economica e monetaria (UEM). L'euro è stato introdotto quale moneta scritturale nel 1999 e da quel momento la Banca centrale europea (BCE) ha iniziato a condurre una politica monetaria comune per l'insieme della zona euro. Nel 2002, l'euro è diventata la moneta di scambio e rapidamente si è imposta come valuta comune, forte e stabile (per lo meno fino alla crisi del debito sovrano nel 2010) diventando il mezzo di pagamento ufficiale in tutti i «vecchi» Stati membri dell'UE ad eccezione di Danimarca e Svezia. Tra gli Stati che hanno aderito all'Unione europea nel 2004, la Slovenia è stata la prima a soddisfare i criteri di convergenza e a entrare così nel 2007 nella zona euro, seguita da Cipro e Malta nel 2008, dalla Slovacchia nel 2009, dall'Estonia nel 2011, dalla Lettonia nel 2014, dalla Lituania nel 2015 e della Croazia nel 2023. La zona euro annovera attualmente 20 Stati. Nel marzo 2012, con la firma di un «patto fiscale» intergovernativo, 25 Stati membri dell'UE si sono impegnati a seguire una disciplina di bilancio più ferrea e a introdurre a livello nazionale un meccanismo di freno all'indebitamento (Regno Unito e Repubblica Ceca non hanno firmato il patto).

erano adottate perlopiù a maggioranza qualificata, mentre nel secondo e nel terzo pilastro fu prevista una cooperazione intergovernativa nell'ambito della quale le decisioni erano adottate all'unanimità.

Nel 1995 Austria, Svezia e Finlandia abbandonarono l'Associazione europea di libero scambio (AELS) per aderire all'UE, facendo salire a 15 il numero degli Stati membri (UE-15). Con i Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001) fu modificato il Trattato di Maastricht al fine di permettere all'UE di operare più

efficacemente, soprattutto in vista dell'allargamento a numerosi Stati dell'Europa centro-orientale, il cosiddetto allargamento a Est. I due trattati semplificarono i processi decisionali nell'ambito dell'UE, sostituendo in molti settori il principio dell'unanimità con la maggioranza qualificata. Inoltre il diritto di codecisione del Parlamento europeo venne notevolmente rafforzato.

Nel 1999, nel contesto delle sanguinose guerre dei Balcani, il Consiglio europeo di Colonia istituì una politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), che predisponesse i mezzi necessari ad affrontare in modo più efficace i conflitti futuri. A tal fine furono organizzate soprattutto missioni civili e militari di mantenimento della pace, anche al di fuori del continente europeo. L'UE si proponeva così quale attore globale, pronto ad assumersi maggiori responsabilità (cfr. la strategia europea in materia di sicurezza del 2003 «Un'Europa sicura in un mondo migliore»).

Dal 2009 l'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede la possibilità di recesso di uno Stato membro dell'UE. Una maggioranza dell'elettorato britannico ha votato nel quadro di un referendum, il 23 giugno 2016, per il recesso del Regno Unito dall'UE. Il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha notificato all'UE l'intenzione di lasciare l'Unione. Dopo tre rinvii della data di recesso, l'ultimo il 31 ottobre 2019, il Regno Unito ha lasciato l'UE il 31 gennaio 2020.

Il processo di allargamento

Nel 2004 si è compiuta la più grande fase di allargamento della storia dell'Unione, che ha visto l'adesione di Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Cipro e Malta. Nel 2007 sono entrati a far parte dell'UE altri due Stati dell'Europa dell'Est: la Bulgaria e la Romania. La Croazia ha aderito all'UE il 1° luglio 2013. Le prospettive in materia di adesione e le adesioni stesse hanno svolto un ruolo decisivo nel processo di transizione pacifica dei Paesi candidati verso la democrazia e l'economia sociale di mercato. L'allargamento a Est ha consentito di superare la scissione in due blocchi che ha caratterizzato l'Europa durante la Guerra fredda e ha rappresentato un importante passo avanti sulla strada della stabilità e del benessere comune in Europa. L'UE conta ora più di 440 milioni di cittadini e 24 lingue ufficiali tra cui, dal 2007, il gaelico. Inoltre il Consiglio dell'UE riconosce varie lingue regionali, come il catalano e il basco. Gli Stati membri possono così richiedere la traduzione di determinati documenti in queste lingue regionali.

Ma dove finisce l'Europa? Quali sono i confini dell'UE? La questione si pone concretamente nei Balcani occidentali e nell'Europa dell'Est, dove altri Paesi

sono candidati o intendono aderire all'UE. L'ammissione di candidati potenziali sottostà a severe condizioni politiche, economiche e giuridiche (criteri di Copenaghen).

Politica estera

Sin dalla sua fondazione nel secondo dopoguerra, l'Unione europea (UE) ha progressivamente ampliato la propria politica estera. Con una procedura comune in materia di politica estera e di sicurezza, gli Stati membri dell'UE mirano a garantire la salvaguardia di

Il processo di allargamento: le prossime tappe

Nel 2003 l'UE ha dato una possibilità d'adesione agli Stati dei Balcani occidentali, a condizione che i Paesi candidati adempiano i criteri necessari. L'UE porta già avanti negoziati di adesione con la Serbia, il Montenegro, l'Albania e la Macedonia del Nord. Nel giugno del 2022 si sono candidate l'Ucraina e la Moldova. Anche per la Bosnia e Erzegovina, il Kosovo e la Georgia (quest'ultima dal giugno del 2022) si preannuncia una prospettiva europea. In seno all'UE, oltre alla questione dei Balcani occidentali, è controversa l'adesione della Turchia, con cui i negoziati di adesione sono iniziati nel 2005. L'ultimo rapporto di adesione della Commissione sulla situazione in Turchia notifica tuttavia un serio passo indietro del Paese riguardo all'indipendenza della giustizia e alla libertà di espressione entro i suoi confini.

interessi e valori fondamentali nonché della sicurezza, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione stessa. Il compito della politica estera e di sicurezza dell'UE è mantenere la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale nonché sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

Negli anni 1970 l'UE ha iniziato a prestare aiuto umanitario alle popolazioni bisognose in tutto il mondo. Svolge inoltre un ruolo di primo piano nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo e dell'aiuto d'emergenza in seguito a catastrofi naturali ed è la principale donatrice di aiuti allo sviluppo a livello globale. Nel 1993, nel quadro del Trattato di Maastricht, l'UE ha instaurato una politica estera e di sicurezza comune (PESC) finalizzata all'adozione di misure congiunte. Le decisioni importanti possono essere adottate soltanto con voto unanime di tutti gli Stati membri, sia nel Consiglio europeo sia nel Consiglio dell'Unione europea (Consiglio dei Ministri). L'esecuzione della PESC compete attualmente al Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE, istituito con il Trattato di Lisbona del 2009), sotto la direzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e ai servizi diplomatici degli Stati membri dell'UE.

In seguito ai gravi conflitti scoppiati nei Balcani e in Africa negli anni 1990, la PESC si è concentrata in misura sempre maggiore su una politica di difesa comune. Come parte integrante della PESC è stata pertanto istituita la politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), che con il Trattato di Lisbona del 2009 è stata sostituita dalla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Grazie alla PSDC, oggi è possibile inviare esperti ed esperti civili, truppe o forze di polizia nelle zone di crisi per svolgere missioni di gestione delle crisi nonché di mantenimento della pace. L'UE svolge attualmente 11 missioni civili e 7 missioni militari di mantenimento della pace, volte a sviluppare capacità nei settori dell'esercito, della polizia, delle dogane o della giustizia, se gli Stati interessati lo desiderano. In tale contesto, spesso l'UE opera in stretta collaborazione con organizzazioni internazionali e Stati terzi. La Svizzera partecipa attualmente all'operazione militare «EUFOR Althea» in Bosnia e Erzegovina e alla missione civile «EULEX» in Kosovo. La collaborazione è occasionale, viene regolata da accordi stipulati ad hoc su base volontaria ed è compatibile con la neutralità della Svizzera. La partecipazione a missioni PSDC di carattere militare è subordinata a un mandato dell'ONU o dell'OSCE.

Il Trattato di Lisbona

Nell'ottobre 2004 il Consiglio europeo ha firmato il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, allora prevista per sostituire i diversi Trattati esistenti e definire più chiaramente le basi giuridiche dell'UE; l'obiettivo consisteva nel migliorare nel contempo la capacità decisionale, la trasparenza, la democrazia e l'apertura verso i cittadini. Tuttavia il progetto di Costituzione è stato respinto l'anno seguente, in occasione dei referendum popolari in Francia e nei Paesi Bassi (maggio-giugno 2005). Nel giugno 2007 i capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'UE hanno concordato di sostituire il Trattato costituzionale inizialmente previsto con un nuovo Trattato di riforma in grado di preservare le principali riforme istituzionali del Trattato costituzionale, al fine di migliorare le capacità decisionali, l'efficienza e l'apertura verso i cittadini in un'Europa in crescita. Il 13 dicembre 2007 gli Stati membri hanno firmato in Portogallo il nuovo trattato, denominato «Trattato di Lisbona», che avrebbe dovuto essere ratificato da tutti i Paesi dell'UE entro la fine del 2009. In occasione della prima consultazione popolare sul Trattato, organizzata nel giugno 2008, il popolo irlandese lo ha tuttavia respinto. Dopo aver ottenuto alcune concessioni da parte del Consiglio europeo, il Governo di Dublino ha organizzato un secondo referendum, che si è svolto il 2 ottobre 2009,

al termine del quale gli elettori irlandesi hanno approvato il testo. Dopo la ratifica da parte della Polonia e della Repubblica Ceca, il Trattato è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Il Trattato di Lisbona non ha sostituito gli accordi conclusi precedentemente, bensì li ha modificati. Da quando è stato adottato, le nuove basi dell'UE sono il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Trattato di Lisbona ha abolito la preesistente struttura dei

le riunioni di quest'ultimo, dette anche vertici dell'Unione, che si svolgono almeno quattro volte all'anno. In materia di politica estera e di sicurezza comune, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza – che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione europea – rappresenta, con il presidente del Consiglio europeo, l'Unione europea verso l'esterno. Mentre il Consiglio europeo è dotato di un presidente eletto per un mandato di due anni e mezzo (rinnovabile una sola volta), il Consiglio dell'Unione europea (organo che riunisce i ministri specializzati, chiamato perciò anche «Consiglio dei Ministri») conserva il sistema di presidenza semestrale a rotazione. Soltanto il Consiglio «Affari esteri» è organizzato in maniera diversa. Quest'ultimo è presieduto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Gli elementi principali del Trattato di Lisbona

- *Apertura verso i cittadini e democrazia:* i diritti di codecisione del Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE, sono rafforzati. Raccogliendo un milione di firme di cittadini in almeno un quarto degli Stati membri, è ora possibile presentare un'iniziativa popolare alla Commissione, esortandola a elaborare proposte legislative da sottoporre al Consiglio dell'UE. Nel TUE figura inoltre un riferimento al carattere obbligatorio della Carta dei diritti fondamentali.
- *Capacità d'azione e trasparenza:* la maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri è ridefinita in base a una nuova formula, introdotta progressivamente dal 2014 (fino al 2017): è richiesta la doppia maggioranza costituita dal 55 per cento degli Stati membri purché rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione totale dell'UE. La sua applicazione è inoltre estesa a nuovi ambiti politici. Il Consiglio europeo è diventato un'istituzione a tutti gli effetti, diretta da un presidente nominato dallo stesso Consiglio europeo per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta sola. Un Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, è incaricato di assicurare d'ora in poi il coordinamento della politica estera dell'UE. Quest'ultimo può quindi avvalersi del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) che ha avviato la propria attività il 1° dicembre 2010. Il SEAE è composto da funzionari della Commissione europea, del Segretariato generale del Consiglio dell'UE e dei servizi diplomatici degli Stati membri. L'UE mira così a rinsaldare la coerenza della sua politica estera.
- *Semplificazione delle strutture:* i tre pilastri dell'UE sono stati consolidati. L'UE ha una personalità giuridica internazionale e può concludere accordi con Stati terzi quali la Svizzera.
- *Federalismo e ripartizione delle competenze:* la ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri è stata precisata e semplificata. Nel contempo, il ruolo dei parlamenti nazionali è stato potenziato nell'ambito della procedura legislativa dell'UE.
- *Carta dei diritti fondamentali:* la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata equiparata, dal punto di vista giuridico, ai Trattati UE attraverso il Trattato di Lisbona. Da allora, nell'ambito dell'attuazione del diritto UE, è vincolante per tutti gli Stati membri.

tre pilastri e l'Unione europea ha sostituito la Comunità europea. Con il Trattato di Lisbona è stata creata la carica di presidente del Consiglio europeo (che riunisce i capi di Stato e di Governo), il quale presiede

Istituzioni

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è l'organo politico mantello dell'UE. È formato dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri nonché dal presidente della Commissione europea. Il Consiglio europeo dà all'Unione europea gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce gli obiettivi politici generali. Decide inoltre la posizione dell'Unione nell'ambito della politica estera. Si riunisce almeno quattro volte all'anno. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo è diretto da un presidente permanente, che non svolge altre funzioni e il cui compito principale consiste nell'assicurare la continuità dei lavori del Consiglio stesso.

<http://www.european-council.europa.eu>

Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione europea, chiamato anche Consiglio dei Ministri, è il principale organo decisionale e legislativo dell'UE. Si pronuncia sugli atti legislativi fondamentali, nella maggior parte dei casi di concerto con il Parlamento, e conclude accordi internazionali. I ministri degli Stati membri formano il Consiglio dell'UE, la cui composizione varia in funzione dei temi trattati (p. es. riunioni dei ministri dell'agricoltura degli Stati membri per le questioni legate al relativo ambito). Ogni Paese membro assume a turno la presidenza del Consiglio dell'UE per un periodo di sei mesi. La maggior parte delle decisioni viene adottata a maggioranza qualificata (procedura legislativa ordinaria). Di comune accordo con il Parlamento, il Consiglio dell'UE approva annualmente il bilancio comunitario.

<http://www.council.europa.eu>

Parlamento europeo

Dal 1979 i cittadini dell'UE possono eleggere direttamente i loro rappresentanti al Parlamento europeo (PE). Il Parlamento europeo è composto da 705 deputati eletti nei 27 Stati membri dell'Unione europea allargata. I deputati di questo Parlamento professionale si riuniscono ogni mese per una settimana a Strasburgo e per tre settimane a Bruxelles. Eletti per un periodo di cinque anni, seggono nell'emiciclo in funzione dell'appartenenza politica e non secondo la loro nazionalità. Con il Trattato di Lisbona, il diritto di codecisione del Parlamento europeo è stato notevolmente rafforzato. Ora il Parlamento europeo è perciò competente per l'approvazione di accordi tra l'UE e Stati terzi. Inoltre, partecipa all'elaborazione dei nuovi testi legislativi dell'UE in codecisione con il Consiglio dell'Unione europea. Lo stesso vale per l'adozione del bilancio generale dell'UE. Il Parlamento europeo svolge anche il compito di organo di controllo politico sull'operato della Commissione (ne approva la composizione) e può persino costringere quest'ultima a rassegnare le dimissioni.

<http://www.europarl.europa.eu>

Commissione europea

La Commissione europea è, in un certo senso, «l'amministrazione» dell'UE. È l'unico organo competente per le iniziative legislative comunitarie e presenta proposte in tal senso al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE. La Commissione trasmette i disegni di legge al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, attua le loro decisioni e gestisce le politiche comuni, quali la politica agricola comune (PAC) o la politica regionale dell'UE. La Commissione vigila inoltre sull'attuazione della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri e sul bilancio dell'UE. Il presidente della Commissione è nominato dai Governi degli Stati membri, mentre gli altri commissari vengono designati dai Governi nazionali dei rispettivi Stati membri, in accordo con il presidente della Commissione. La

nomina del presidente della Commissione e dei commissari europei viene sottoposta all'approvazione collegiale del Parlamento europeo.

<http://ec.europa.eu>

Corte di giustizia dell'Unione europea

Rinominata dal Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia dell'Unione europea, CGUE (precedentemente «Corte di giustizia delle comunità europee»), ha sede a Lussemburgo e rappresenta la massima istanza giudiziaria dell'UE. Il suo compito consiste nel tutelare il rispetto del diritto nell'ambito dell'attuazione e dell'interpretazione dei Trattati comunitari. La CGUE comprende segnatamente la Corte di giustizia (27 giudici e 11 avvocati generali) e il Tribunale di primo grado (27 giudici). I giudici e gli avvocati generali sono nominati dai Governi dei rispettivi Stati membri per un mandato di sei anni.

<http://curia.europa.eu>

Corte dei conti europea

La Corte dei conti europea ha sede a Lussemburgo e controlla tutte le entrate e le spese comunitarie, accertando la sana gestione finanziaria dei fondi comunitari. Inoltre, assiste il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo per le questioni di bilancio e contabilità.

<http://www.eca.europa.eu>

Banca centrale europea

La Banca centrale europea (BCE), con sede a Francoforte sul Meno, è responsabile della politica monetaria dell'eurozona. Gli obiettivi della politica della BCE sono il mantenimento della stabilità dei prezzi e il sostegno alla crescita economica, in modo da permettere la creazione di posti di lavoro. La BCE è governata da un Comitato esecutivo composto da sei membri che restano in carica otto anni e non sono rieleggibili. Il sistema di governance della BCE è completato da un Consiglio direttivo e da un Consiglio generale.

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.it.html>