

**COMITATO DI SAGGI ISTITUITO DALLA PRESIDENTE  
DELLA CAMERA**

**LAURA BOLDRINI**

**Relazione finale**

**STATO E PROSPETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**27 febbraio 2017**

## 1. INTRODUZIONE

Dal 12 febbraio al 31 agosto 2016 si è svolta la **consultazione pubblica** dal titolo “*Lo stato e le prospettive dell’Unione europea*”<sup>1</sup>, promossa dalla Presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini, e focalizzata sui temi della **Dichiarazione “Più integrazione europea: la strada da percorrere”**. La Dichiarazione, finalizzata a dare nuovo impulso all’integrazione europea, è stata sottoscritta il 14 settembre 2015 a Montecitorio dai Presidenti delle Camere Basse di Italia, Francia, Germania e del Parlamento del Lussemburgo, cui si sono successivamente aggiunti i Presidenti di Assemblee parlamentari di altri nove Stati membri dell’Unione Europea (UE) per un totale di quindici Presidenti firmatari.

La consultazione è stata rivolta alle cittadine e ai cittadini italiani, per dar loro la possibilità di esprimere un’opinione sull’Unione Europea, sui suoi vantaggi e svantaggi, sui risultati e sulle prospettive. In estrema sintesi, il 77% di coloro che hanno risposto (circa 10.500 persone) ritiene che l’Unione abbia assicurato una serie di vantaggi notevoli, tra cui la pace e la stabilità in Europa, la libera circolazione delle persone, maggiori scambi culturali e formativi. Tuttavia, la maggioranza pensa che l’intervento UE sia stato inadeguato rispetto ad alcuni temi molto rilevanti, come: la gestione dei flussi migratori; il sostegno alla crescita economica e all’occupazione durante la crisi finanziaria globale; la riduzione delle disuguaglianze. Inoltre, tanti considerano che l’Unione debba fare di più nella lotta alla criminalità e al terrorismo internazionali, nonché dotarsi di una reale e visibile politica estera della sicurezza e della difesa. Secondo l’opinione prevalente, per essere più efficace l’Unione dovrebbe avere competenze più chiare e comprensibili, strumenti di azione meno complessi, che consentano un efficace coordinamento fra gli Stati membri attraverso decisioni più trasparenti e democratiche, che intervengano quando realmente necessario. E’ significativo rilevare come il 68,7% dei rispondenti osservi che, a tal fine, andrebbe cambiato il sistema dell’Unione Europea, evolvendo verso un sistema federale.

Per assicurare un seguito alla consultazione, la Presidente della Camera ha costituito un **Comitato di esperti indipendenti**, con competenze su diversi aspetti, giuridici, politici, economici, sociali e di comunicazione della costruzione europea. Il Comitato è composto da Pier Virgilio Dastoli, presidente del Movimento Europeo in Italia e relatore del Comitato; Tiziana Di Simone ed Eva Giovannini, giornaliste RAI; Simone Fissolo, presidente della Gioventù Federalista Europea; Enrico Giovannini, ordinario di Statistica economica presso l’Università di Roma "Tor

<sup>1</sup> <http://www.lauraboldrini.it/news/sette-domande-per-leuropa-luci-e-ombre-sul-futuro-dellunione/>

Vergata"; Enzo Moavero Milanesi, direttore della School of Law dell'Università LUISS e presidente del Comitato; Arianna Montanari, ordinario di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università di Roma "La Sapienza".

La costituzione del Comitato è stata resa nota dalla Presidente Boldrini nel corso della conferenza stampa del 21 settembre 2016, in cui sono stati presentati gli esiti della consultazione pubblica. Al Comitato è stato dato il compito di analizzare i risultati della consultazione, valutando le motivazioni delle posizioni emerse, e di fare proposte in merito a interventi che possano rispondere alle istanze delle cittadine e dei cittadini e agli obiettivi indicati nella Dichiarazione del settembre 2015. In questo quadro, al Comitato è stato chiesto di prospettare alcune azioni che sia già possibile intraprendere sulla base dei Trattati in vigore e di indicare i passi consigliabili per procedere, al momento opportuno, a una modifica dei Trattati stessi e a una riforma più generale del sistema dell'Unione Europea allo scopo di rilanciare e rafforzare incisivamente il processo di integrazione europea.

**La Presidente Boldrini ha invitato il Comitato a predisporre, entro il mese di febbraio 2017, una relazione, anche in vista della definizione di proposte che la Presidente intende sottoporre ai colleghi dei Parlamenti dei paesi dell'Unione Europea in occasione di una Conferenza interparlamentare, prevista il 17 marzo 2017 a Montecitorio, alla vigilia delle celebrazioni del 60° anniversario dei Trattati di Roma.**

La presente relazione è il frutto di **scelte volutamente selettive e si articola in quattro parti.**

Nella **prima** sono richiamati alcuni fra i **principali risultati conseguiti nella costruzione europea** nel corso degli ultimi sessant'anni e si analizza lo stato attuale dell'Unione, anche alla luce delle grandi trasformazioni in atto, in Europa e nel mondo, sul piano economico, sociale e politico.

La **seconda parte** è dedicata al tema dell'*identità europea*, che esiste e della quale non sempre ci rendiamo pienamente conto; se non ne prendiamo coscienza e non la corroboriamo, ogni progetto futuro appare velleitario, soprattutto una transizione verso la meta di una federazione, come si era preconizzato agli inizi: per questo, vengono avanzate proposte, molto concrete e praticabili, per rendere questa *identità* comune più percepibile e rafforzarla.

La **terza parte** affronta le **tre sfide** che le cittadine e i cittadini che hanno risposto alla consultazione segnalano come più urgenti e rispetto alle quali

vorrebbero vedere più efficaci iniziative dell'Unione: sono proposte alcune piste concrete al fine di propiziare valide soluzioni che non richiedono modifiche dei Trattati vigenti.

La **quarta parte**, infine, sintetizza i **principali inconvenienti dell'attuale sistema** dell'Unione e nel dichiarare un'esplicita preferenza per la creazione di una federazione europea, propone un metodo di lavoro, un possibile percorso che sia davvero coinvolgente per la pubblica opinione nei vari Stati e nelle loro regioni, nonché per le rispettive istanze della democrazia rappresentativa e per quelle dell'attuale Unione.

## **2. L'EUROPA, DA IERI AD OGGI**

Il processo di integrazione europea prende forma e sostanza con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), nel 1951. Il 25 marzo 1957, nascono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEa), proiettate in maniera lungimirante verso graduali realizzazioni comuni. Negli anni, pur attuando solo una parte degli auspici originari di unità europea, sono state ampliate le aree di stretta cooperazione e di azione comune. In particolare, gli Stati membri, passati progressivamente da sei a ventotto, sono diventati sempre più interdipendenti e hanno imparato a condividere regole, apparati istituzionali, amministrativi e giurisdizionali.

Indubbiamente, non sono mancate periodiche crisi, ma nel complesso il cosiddetto "metodo dell'ingranaggio" teorizzato da Jean Monnet sulla base di un modello definito "funzionalista"<sup>2</sup> ha operato con efficacia. L'idea è che, per avanzare nell'integrazione, sia necessario superare i particolarismi delle diverse visioni politiche dei governi nazionali e dare la precedenza agli interessi comuni, fondandoli su proposte elaborate da un'autorità europea (la Commissione), indipendente dagli Stati membri. Per questo motivo, si sono varate norme e adottate decisioni in sedi comuni dove sono rappresentati tutti i popoli e tutti i governi dei paesi membri, prima, della Comunità e poi, dell'Unione.

In tal modo, intorno a iniziative e norme molto concrete, è stato edificato un sistema articolato che ha garantito, per decenni, nella reciproca collaborazione, un diffuso aumento del benessere collettivo. Si è così radicato, in un numero crescente di europei, un mutamento nella loro

---

<sup>2</sup> Il modello funzionalista ritiene che, per superare le resistenze nazionali e 'sovraniste', occorra sviluppare gradualmente la cooperazione fra gli Stati in funzioni o settori limitati della normale attività statale, aumentandone via via il numero e l'intensità, in modo da realizzare un progressivo trasferimento di sovranità, dal livello nazionale alla dimensione sovranazionale.

tradizionale coscienza e si è ampliato il sentimento positivo dell'opportunità di convivere, cooperare, progredire insieme e vedere nei vicini, al di là delle frontiere, degli amici e non dei potenziali nemici. Anche molte forze politiche inizialmente ostili al progetto europeo sono diventate favorevoli e soprattutto, il mondo dell'economia e del lavoro ne ha compreso appieno il valore aggiunto.

I **vantaggi economici e sociali** dell'integrazione sono stati, anche per l'Italia, incalcolabili: basti pensare alle opportunità di accesso ai mercati europei per le piccole e medie imprese manifatturiere, all'esplosione del turismo intraeuropeo, ben prima di quello legato alla globalizzazione. Per i consumatori, cioè cittadine e cittadini, l'Unione Europea ha voluto dire protezione da pratiche monopolistiche volte allo sfruttamento di posizioni dominanti, miglioramento degli standard qualitativi dei prodotti e della salute. Opportunità straordinarie, impensabili fino a trent'anni fa, di mobilità per studio e lavoro sono state create per milioni di persone, non solo giovani. E potremmo continuare a lungo, senza parlare del più lungo periodo di pace degli ultimi secoli di cui i paesi appartenenti all'Unione hanno goduto o dell'integrazione, basata sui valori europei, di paesi (come quelli dell'ex-Jugoslavia) che solo venticinque anni si combattevano in una guerra fratricida.

Negli **ultimi quindici anni**, però, gli umori nelle opinioni pubbliche europee sono progressivamente cambiati. L'Unione Europea ha deluso le attese di fronte a fenomeni quali la **globalizzazione degli scambi e degli investimenti, la rivoluzione tecnologica, la crisi economica, le migrazioni epocali, le guerre e i conflitti in terre vicine, il terrorismo internazionale**. La **crisi economica globale** e le politiche adottate per farvi fronte hanno frenato la crescita, aumentato la disoccupazione, divorato i risparmi, al punto che circa 120 milioni di Europei rischiano la povertà e l'esclusione sociale; sono aumentate le disuguaglianze di reddito e di opportunità; crescono le tensioni sociali e politiche. Amplificata dalla rivoluzione tecnologica e digitale, la globalizzazione ha sconvolto gli equilibri più di quanto s'immaginasse, causando una rapida redistribuzione internazionale del lavoro e degli investimenti. Atroci conflitti in aree limitrofe all'Europa, con le loro matrici ancestrali, spaventano e suscitano terribili atti terroristici, ardui da prevenire, che hanno già cambiato molte abitudini di chi vive nell'Unione Europea. Milioni di persone lasciano i paesi d'origine, fuggendo regimi oppressivi, eventi bellici, pesanti tensioni politiche, disastri climatici, misere prospettive economiche, cercando un futuro migliore in Europa e nel mondo. Questi flussi migratori suscitano, oltre alla solidarietà, anche paura nella popolazione europea, a causa della scarsa conoscenza; ciò determina lacerazione morale che si somma alle nostre difficoltà attuali.

Se la portata inedita di tali fenomeni e il loro manifestarsi in veloce sequenza hanno cambiato il mondo, rendendone precari gli equilibri, l'Unione Europea è apparsa incapace di reagire velocemente e in modo adeguato, vittima del suo gradualismo, delle risibili risorse finanziarie del bilancio UE e di un forte potere dei governi nazionali in settori chiave per la gestione delle problematiche di carattere transnazionale. Per giunta, durante gli ultimi anni, l'Unione è diventata un ideale capro espiatorio cui addossare la responsabilità dei problemi nazionali non risolti, dei contrapposti egoismi, dei crescenti disaccordi.

Di conseguenza, il consenso e l'apertura di credito all'idea europeista hanno ceduto spazio a critiche aperte contro la "burocrazia di Bruxelles" e la sua ambiguità sovranazionale, quasi per definizione succube di non meglio identificati "poteri forti". Tutto ciò avviene mentre sta radicalmente cambiando la comunicazione, con l'affermarsi dei *social media* e la trasformazione dei media tradizionali, con un'exasperazione dei toni del dibattito pubblico e l'emergere di fenomeni come la cosiddetta "*post-verità*". Ne discende la rinnovata tentazione a cercare soluzioni autonome, per definizione antitetice all'idea stessa di una cooperazione aperta in Europa: riemergono nazionalismi e localismi; si contestano le regole comuni, se ne legittima o giustifica la violazione; si teorizza la contrapposizione, il conflitto come metodo di lavoro, invece del dialogo fra partner; ritornano le fascinazioni di stampo autarchico e le conseguenti illusioni.

Insomma, gli ideali e le buone pratiche su cui l'integrazione europea era stata concepita e portata avanti per decenni, sono oggi indeboliti o in via di dissoluzione. Le cause, legate ai **problemi che affliggono gli Europei** e l'Unione, sono riconducibili a tre aspetti principali:

- la crescente **insicurezza individuale e collettiva**, dovuta soprattutto alla mancanza di lavoro e alla debole crescita, che fa riemergere forme esasperate di identità nazionali e locali, rendendo evanescente la costruzione dell'identità europea;
- il crollo della **fiducia reciproca** fra i governi e fra i popoli, riflesso di un diffuso timore per il futuro, che mette a repentaglio il senso dei diritti/doveri su cui si basa ogni relazione leale e costruttiva;
- la sensazione delle persone, quali elettrici ed elettori nei sistemi democratici, di **contare poco o nulla** rispetto a decisioni che reputano indipendenti dalla loro volontà, in mortificante contrasto con i medesimi valori fondanti dell'Unione.

Per descrivere la situazione in cui versa l'Unione Europea oggi può tornare utile la nota *metafora della libellula*. In origine c'è un bruco, dentro la crisalide. Invece di essere protetto, il bruco è colpito dalle sue stesse cellule

che lo devastano. Il bruco muore, ma la sua morte dà origine a un nuovo essere vivente, la libellula, che riuscirà, con fatica, a rompere la crisalide e a spiccare il volo. L'Unione, adesso, sta attraversando quel delicatissimo passaggio che porta alla morte del bruco, a causa dei colpi assestati soprattutto dall'interno, dai suoi Stati membri. Ci dobbiamo chiedere se si trasformerà in crisalide e libellula o se, semplicemente, si estinguerà.

Sta alle scelte di noi stessi europei, alla cultura, all'educazione e infine, alla politica, a chi ha o vuole responsabilità di governo, favorire la corretta metamorfosi e mettere davvero le ali al progetto d'integrazione. L'Unione Europea è fragile: se ne può uscire ed è anche possibile smantellarla. Il dubbio è se ne valga la pena.

La convinzione che emerge dalla consultazione all'origine di questa relazione e in generale, dagli orientamenti d'opinione più frequentemente rilevati è che ci sia un'alternativa migliore rispetto agli scenari disgregativi e individualistici. Ma affinché l'UE torni ad apparire come la risposta attuale e riconosciuta è necessario superare il contrasto tra il valore, ancora vivo e condiviso, della costruzione dell'unità europea e l'ostilità alle meticolose regole, alle prassi burocratiche, alle lungaggini decisionali che zavorrano il quotidiano dell'Unione nella legislazione, nelle istituzioni economiche e politiche. Per fare questo:

- bisogna osare e riuscire a precisare meglio gli **elementi essenziali del progetto europeo, del metodo e della sua agenda**, facendosi capire dalle cittadine e dai cittadini, che vanno coinvolti e tenuti costantemente ben informati;
- non va esclusa nessuna variante della costruzione istituzionale, incluse le ipotesi di un'Europa che progredisca a "cerchi concentrici" e magari trovi nell'*Eurozona* l'avanguardia di una più compiuta integrazione politica nella prospettiva di una Comunità federale;
- va riconosciuto che la percezione dell'Unione Europea e dei sentimenti che l'accompagnano possono migliorare in virtù sia di iniziative importanti, sia di altre azioni - in apparenza - minori, ma pur sempre tali da produrre effetti positivi, in particolare a livello della pubblica opinione, il cui assenso e la cui partecipazione al progetto europeo sono imprescindibili.

Quanto segue, gli spunti di riflessione e le proposte concrete della presente relazione, sono guidati da questa convinzione.

### 3. PRENDERE COSCIENZA DELLA COMUNE IDENTITÀ EUROPEA

Da tempo, si guarda all'Unione Europea tentando di comprendere le cause di quello che sembrava essere inizialmente un malessere transitorio o addirittura una conseguenza del suo sviluppo, evidenziato soprattutto dall'imponente aumento dei suoi membri e dall'estensione dei suoi obiettivi, elencati nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)<sup>3</sup>.

A nostro parere, l'attuale visione negativa dell'Europa nasce, da un lato, dalla mutazione e dalla crisi dei pubblici poteri, come interlocutori del cittadino e del suo ambiente economico; dall'altro, dalla contraddizione fra il mercato che ha un bisogno intrinseco di ampliare le frontiere e le istituzioni democratiche ancora in gran parte fondate su meccanismi elettivi tuttora nazionali. Ciò detto, una delle cause determinanti per l'indebolimento dell'Unione Europea, a fronte dei fenomeni epocali più sopra ricordati, è l'incompletezza di un elemento fondante per qualsiasi comunità sociale: l'**identità europea**. Vale a dire: l'identità individuale, di ogni singolo cittadino di ciascuno Stato membro, che stenta a maturare la piena consapevolezza di essere anche un cittadino europeo, e l'identità collettiva delle varie realtà nazionali, regionali o locali all'interno della comune casa europea. Naturalmente, ci riferiamo a un'*identità europea* che mantenga e valorizzi le condizioni concrete dell'**unità nel rispetto delle diversità**, in armonia con una plurima appartenenza a entità integrate,

---

<sup>3</sup> L'art. 3 TUE è fondamentale; vale la pena di trascriverlo per intero: "1.L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. 2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. 4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. 5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. 6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati".



seppure differenti nelle rispettive storie, culture, tradizioni, assetti economici e sociali, quotidianità e preferenze.

Questa incompiutezza è determinata anche dalla **mancanza di una vera e propria cittadinanza europea** in senso giuridico e politico. Nell'attuale assetto dei trattati, la cittadinanza europea è aggiuntiva e accessoria rispetto a quella nazionale. I diritti riconosciuti dai Trattati ai cittadini europei sono peraltro limitati ad alcuni ambiti, sebbene importanti; mancano inoltre i presupposti (ad esempio, nelle procedure per le elezioni del Parlamento Europeo) per la creazione di uno spazio pubblico europeo, dove la condivisione di valori, di diritti e di doveri si accompagna ad un sentimento di lealtà nei confronti delle stesse istituzioni comuni.

Alle origini dei primi impegni e delle prime realizzazioni dell'integrazione europea ci sono stati i progetti e le iniziative concrete di **personalità politiche** capaci di visione e di **pensatori** consci delle conseguenze della divisione dell'Europa in Stati-nazione e degli effetti della sovranità assoluta. Conseguenze che avevano patito - insieme ai loro compatrioti - nel corso della prima metà del '900 e delle due fratricide guerre mondiali. Anche per questo l'avvio del processo di integrazione comunitaria ebbe il **consenso delle cittadine e dei cittadini**: se, infatti, i governi nazionali ne assunsero la responsabilità, nella convinzione che quest'inedita forma collaborativa andava nell'interesse prioritario dei rispettivi paesi, i loro popoli ne hanno a lungo ben accolto e sostenuto le realizzazioni. Su questa base e per decenni, si è sviluppato un grande patrimonio di politiche condivise e di regole comuni (***l'acquis communautaire***) che ha contribuito alla crescita economica e sociale e alla diffusione del benessere in tutti i paesi membri; gli stessi, inevitabili risultati differenziati da regione a regione sono stati affrontati fin dagli inizi degli anni settanta con un'innovativa politica europea di coesione territoriale.

Malgrado questo patrimonio, le istituzioni comuni e i governi nazionali non sono riusciti a stimolare un profondo e irreversibile cambiamento nella **coscienza degli Europei**, specie nelle più giovani generazioni lontane dalle esperienze vissute dai fondatori. Così, la "casa europea" non è stata messa al riparo dalle inevitabili discontinuità di risultato e dalle avversità che rappresentano il rovescio della medaglia degli stessi successi. Né, d'altra parte, i partiti politici europei hanno contribuito alla "*formazione della coscienza politica europea e all'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione*" disattendendo il principio iscritto nel Trattato di Lisbona (art. 4, par. 4 TUE); non si sono, pertanto, formate una vera e propria **società civile europea** e una reale **opinione pubblica europea**.

La crisi economica e finanziaria ha fatto prevalere le sensazioni negative e ora l'Unione Europea non è più percepita come il livello più efficace di

tutela dei cittadini e delle cittadine, come una comunità coesa intorno ai medesimi stessi valori e agli stessi principi. Piuttosto, appare un organismo lontano, estraneo, invadente e inconcludente, preda di egoismi che ha cambiato rotta rispetto alle aspettative suscitate da un processo di integrazione mai completato.

Per disegnare un processo volto a ricostruire la fiducia nelle istituzioni europee e a far ripartire il processo di integrazione, depurandolo di tutti quegli elementi negativi su cui oggi si concentrano le critiche, crediamo indispensabile richiamare gli elementi che costituiscono la comune identità europea, troppo spesso trascurata nel dibattito attuale, come spesso accade quando si sottovaluta la dimensione storica del presente in cui si è immersi.

### 3.1. La scelta per la pace

Fra gli obiettivi dell'Unione Europea, il primo è la promozione della *pace*, consacrato all'inizio dell'art. 3 TUE. Non a caso, nell'ottobre 2012, è stato conferito all'UE il **Premio Nobel per la Pace**<sup>4</sup>, così riconoscendo il contributo dell'Unione al progresso della pace e della riconciliazione fra i popoli, grazie al quale gran parte del continente è stato trasformato da un teatro di guerre a un'area di pace. Ma tale storico risultato, da tutelare e preservare quotidianamente, è considerato tale alla luce del passato del nostro Continente, diviso in **due principali fasi**.

Nella **prima**, alle radici filosofiche elleniche, che influenzano tutto l'Occidente, fanno seguito la *pax* e il diritto romano che uniscono gli antenati di tanti fra gli attuali popoli europei, plasmandone le coscienze giuridiche. Il cristianesimo poi, che condivide radici storiche con l'ebraismo, diffonde fra gli Europei e fra tante genti che arrivano sul nostro continente le medesime norme morali riconoscendo ai sovrani l'autorità civile di tradurle in leggi, insieme agli istituti romanistici. La lingua latina, con quella greca (*lingua franca* la prima e *koiné dialektos* la seconda) permette, per secoli, la comunicazione a livello delle *élites* politiche e intellettuali; nutrite anche dagli innesti culturali arabo-berberi e dalle loro conoscenze, specie matematiche, geometriche e mediche. Per queste ragioni l'Europa medievale, nonostante le difficoltà di comunicazione e le costanti guerre intestine, viene ricordato come un universo culturale alquanto omogeneo.

Nella **seconda** le rotture religiose e politiche, in particolare dal 1500, i terribili e lunghi conflitti, feriscono quest'unità europea e favoriscono l'affermarsi delle nazioni, con le loro lingue, il loro credo, le loro ambizioni

---

<sup>4</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_it)

e aspre rivalità. Le nuove unità statali rivendicano un principio di legittimità autonomo, dando vita a nuove forme di governo e di autorità in Europa che si combattono per il predominio, durante secoli di conflitti ovunque nel mondo dove si contendono i domini coloniali. Le potenze dell'Europa divisa, alternando le alleanze e guerreggiando, puntano a conquistare il primato ciascuna per sé.

In quei tempi, l'**idea dell'unificazione europea** - con rare eccezioni di qualche filosofo o pensatore illuminato - era appannaggio di chi intendeva imporre la sua egemonia o il suo imperialismo sugli altri, sconfiggendoli e conquistandone i territori. Il culmine di questa disastrosa deriva plurisecolare degli Stati nazione sono state le due guerre del ventesimo secolo, definite "mondiali" per la dimensione devastatrice.

Eppure, gli stessi fermenti e le tragedie che ci hanno diviso e contrapposto hanno finito, a ben vedere, per creare un ulteriore legame perché, hanno coinvolto tutte le popolazioni europee, per decine e decine di generazioni, nel medesimo turbinio. Così è stato durante la seconda Guerra Mondiale con la resistenza combattente sotto diverse bandiere nazionali ma con unico spirito e un unico obiettivo. Ecco perché la ricerca della pace rappresenta il primo elemento distintivo dell'identità europea.

### **3.2. La nostra cultura**

A guardare gli ultimi secoli, si vede come le grandi e varie **correnti di pensiero** dall'illuminismo, al romanticismo, dal liberismo al marxismo e al cristianesimo sociale hanno attraversato tutto il continente e si sono riprodotte in tutti i paesi, seppur sviluppate e coniugate in forme specifiche. Lo stesso accade per le idee di libertà, uguaglianza e fraternità che la rivoluzione francese mutua dal profondo del consolidato spirito europeo, ancorandole alla dimensione della cittadinanza; e per le istanze di affrancamento dal giogo dinastico e di indipendenza di tanti popoli.

Anche le **moderne culture politiche europee sono transnazionali**: i liberali nella loro dimensione cosmopolita, i socialisti nella loro dimensione internazionalista, i movimenti di ispirazione cristiana nella loro dimensione universalista. Una dimensione di fondo senza frontiere, importante sebbene incapace di frenare l'exasperazione dei nazionalismi del ventesimo secolo e di far propria, su scala europea, la cultura federalista americana.

Ancor più del carattere transnazionale delle idee politiche la **fertilizzazione reciproca e gli scambi** sono evidenti nei popoli europei, intesi nel senso più ampio e variegato. Un insieme, spesso condiviso di esperienze,

conoscenze, credenze, arte in ogni sua manifestazione, morale, diritto e regole, costume e tradizioni, capacità e consuetudini; un amalgama differenziato che qualifica tutti gli europei quali membri di una società civile in continua evoluzione.

Nella storia della cultura o delle culture europee il primo posto spetta alla stampa o meglio alla *storia e il ruolo del libro*, poiché non sempre vi è stata una connessione tra sviluppo del mercato libraio e diffusione della cultura nazionale<sup>5</sup>. Accanto alla scoperta delle identità nazionali sulle fondamenta di culture popolari, la contaminazione e gli scambi in Europa avvenivano attraverso la diffusione delle fiabe come variazioni di testi più antichi<sup>6</sup>. Lo stesso discorso vale per il romanzo come genere tipicamente occidentale con una prosa narrativa che distingueva l'Europa sia dall'Asia che dal mondo arabo inaugurando un genere di successo internazionale<sup>7</sup>.

Analogamente, la **contaminazione europea** è stata possibile grazie alla rivoluzione nelle *comunicazioni*, con progressi che hanno reso possibile la registrazione delle immagini (fotografia), del movimento (cinematografia), del suono (grammofono) e poi la trasmissione del suono (radio) e delle immagini nell'etere con un dominio europeo sugli Stati Uniti che è continuato fino alla fine dell'Ottocento e che per il mondo del cinema dura fino allo scoppio della prima guerra mondiale. Accanto alla cultura scritta un posto eminente della contaminazione europea spetta all'*opera lirica*, fondata sulla collaborazione transnazionale fra gli autori dei libretti e i musicisti<sup>8</sup>; e al *teatro*, in particolare la Commedia dell'Arte che monopolizza le scene europee per due o più secoli.

Infine, ma non per questo meno importante, un posto di rilievo nella costruzione del **comune retroterra culturale** europeo spetta alle *scienze*, dove il dato più significativo sta non solo nei nomi (fra i quali tante di donne, come Marie Curie, a cui si richiama un importante programma

---

<sup>5</sup> Un efficiente sistema di distribuzione dei libri ha favorito a lungo il diffondersi di prodotti culturali "esteri", come avveniva in Germania dove venivano importate più opere di quanto se ne esportassero.

<sup>6</sup> Pensiamo a Charles Perrault e al suo *Cappuccetto Rosso*, a Jean de la Fontaine e alla sua riscrittura di testi latini, alle fiabe letterarie di Boccaccio e al *Decameron* o Chaucer e ai *Racconti di Canterbury*, ai fratelli Jacob e Wilhelm Grimm con la loro identità nazionale aperta alle altre culture, a Carlo Collodi e a *Pinocchio*, a Daniel Defoe e a *Robinson Crusoe*, a Jonathan Swift e ai *Viaggi di Gulliver*.

<sup>7</sup> Come *Don Chisciotte* di Miguel de Cervantes Saavedra o più tardi i romanzi epistolari come le *Lettere Persiane* di Montesquieu o *Werther* di Goethe o *Le ultime lettere di Jacopo Ortis* di Foscolo o i libri di viaggio di Goethe, Stendhal, Gautier, Dickens, Madame de Stael. Ha scritto Marx: "I prodotti intellettuali delle singole nazioni sono ormai patrimonio comune. L'egocentrismo e la ristrettezza mentale del nazionalismo sono sempre meno possibili e dalle diverse letterature nazionali e locali sta emergendo una letteratura universale". La previsione di Marx si è tuttavia avverata solo quando i grandi scrittori hanno varcato i confini intellettuali e nazionali per raggiungere un pubblico popolare e internazionale (per citare alcuni nomi Melville, Hugo, Dumas, Verne, Tolstoj e Dostoevskij).

<sup>8</sup> Si pensi a Monteverdi, Mozart, Gluck, Pergolesi, Haendel e Haydn, cui seguì il successo europeo di Rossini e Verdi.

comunitario, e Rita Levi Montalcini), ma nella somma dei premi Nobel ricevuti dagli Europei spesso in gruppi di ricercatori<sup>9</sup>.

### 3.3. Le nostre garanzie giuridiche

Chi vive, oggi, in Europa ha modo di fruire e condividere, in ogni paese e quale frutto della sua storia e del contributo collettivo, di regole e leggi, preziosa base della convivenza pacifica, di un'ordinata interazione economica e sociale. Spesso sono date per scontate come se non discendessero dall'incessante lavoro istituzionale (ieri nazionale, oggi soprattutto europeo), dall'impegno e dalle lotte di chi ci ha preceduto.

Guardando al quadro attuale, si possono ricordare:

- i **risultati politici ed economici** conseguiti dalla “*Dichiarazione Schuman*” in sessantasette anni di integrazione progressiva, discontinua in alcune sue fasi, ma coerente rispetto alle sue finalità originarie, mai frutto di improvvisazioni, ma piuttosto di una lenta e minuziosa ricerca di soluzioni comuni;
- gli assi portanti dei **sistemi formativi**, dalle scuole primarie e secondarie all'università, dove all'educazione alla cittadinanza si accompagna la ricerca di una consapevolezza dell'essere europei in storia, geografia, arte e letteratura;
- i **principi e i valori**: della dignità umana, della libertà, della democrazia; di non discriminazione e di uguaglianza, in particolare fra uomo e donna; dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani; del pluralismo, della tolleranza, della giustizia e della solidarietà. Principi etici e giuridici, sanciti dal Trattato UE e nella *Carta dei diritti fondamentali*, nonché garantiti attraverso un “**federalismo giudiziario**”: la collaborazione tra i giudici europei e quelli nazionali, chiamati ad applicare e a far rispettare le leggi dell'Unione, ha consentito il consolidamento di un corpus comune di principi e diritti “comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri”;
- un comune sentire fra le dimensioni nazionali dell'UE e del Consiglio d'Europa, rispetto alla **tutela dei diritti**, nel quale il valore aggiunto dell'Unione Europea sta nell'aver posto sullo stesso piano, da una parte, i **diritti politici e civili**, e, dall'altra, i **diritti economici**

---

<sup>9</sup> Va ricordato che, nonostante la crescita dei vincitori di origine americana, la classifica dei Nobel appare ancora oggi favorevole al continente europeo.

**e sociali**, rendendo gli uni e gli altri pienamente tutelabili anche in via giurisdizionale a livello europeo e degli Stati membri, con un patrimonio giuridico che rappresenta una condizione per appartenere all'UE e un vincolo sanzionato costituzionalmente per gli Stati membri;

- i diritti e i doveri declinati nelle norme dell'Unione Europea (regolamenti e direttive) che fanno parte degli ordinamenti giuridici nazionali: diritto al lavoro e prerogative dello stato sociale; cittadinanza europea e i suoi diritti; libertà di viaggiare, di stabilirsi in Stati diversi dal proprio di origine, di far circolare i propri prodotti, di prestare servizi e fare investimenti transfrontalieri; trasparenza degli atti e dei documenti delle istituzioni UE, informazione; partecipazione ai processi legislativi e consultazione; protezione dei dati personali; tutela del consumatore, della libera concorrenza leale, della salute alimentare, della sicurezza dei prodotti; difesa dell'ambiente e sviluppo sostenibile; garanzia di servizi di interesse generale efficienti, delle pari opportunità; promozione dello studio e della formazione permanente; giustizia, accesso alle risorse finanziarie UE, dato che il bilancio UE appartiene a tutte le cittadine e i cittadini europei e non alle sue istituzioni.

#### **4. RISPONDERE ALLE DOMANDE DEGLI EUROPEI SENZA CAMBIARE I TRATTATI**

Malgrado tutte le positive opportunità e certezze fin qui ricordate, negli ultimi anni, il consenso delle opinioni pubbliche verso il progetto di integrazione europea sta calando velocemente; la speranza cede il posto alle paure, il sentimento di inclusione viene sopraffatto dalla minaccia di esclusione. Le istituzioni UE e i governi degli Stati membri hanno la responsabilità, storica e politica, di agire rapidamente e di provare che l'alternativa di una maggiore integrazione è migliore degli scenari di frammentazione o di dissoluzione.

Negli ultimi anni gli esperti di tematiche economiche, sociali, politiche e istituzionali, e le stesse istituzioni europee, hanno prodotto un insieme notevole di proposte per migliorare forma e meccanismi di governo dell'Unione Europea e le politiche pubbliche settoriali. Come ovvio, questa relazione non intende affatto rappresentare una sintesi di tali proposte.

Piuttosto, ci concentriamo - volutamente - solo su alcuni aspetti, connessi alle tematiche suggerite da chi ha risposto alla consultazione, che

consideriamo particolarmente rilevanti per il futuro dell'Unione Europea e soprattutto concretizzabili, perlòpiù senza dover modificare il testo degli attuali Trattati.

#### **4.1. Rafforzare l'identità europea e il sentimento di appartenenza**

Per riprendere con successo il cammino dell'integrazione riteniamo che un elemento imprescindibile sia il rafforzamento del senso dell'*identità europea*, dell'appartenenza alla comune casa europea, da conseguire sfruttando appieno le competenze, gli strumenti, le iniziative e le politiche che già esistono nei Trattati vigenti.

Qualsiasi costruzione di un'identità collettiva mette in atto processi analoghi: un sistema di valori condiviso orientato su modelli di comportamento individuati all'interno di un percorso storico di riferimento<sup>10</sup>; segni di riconoscimento che consentono l'immediata **identificazione di un popolo** come la *bandiera*, l'*inno* e la stessa *moneta*: **l'Euro; riti collettivi, cerimonie e ricorrenze** che fanno riferimento ad avvenimenti storici cui viene attribuito valore emblematico da tutta la collettività.

Dai tempi delle Comunità europee, **il 9 maggio, è considerato il “Giorno dell'Europa”**; fu deciso al Consiglio Europeo di Milano nel 1985, in ricordo della proposta che il Ministro degli esteri francese Robert Schuman presentò il 9 maggio 1950 per la creazione di una prima stretta integrazione economica europea, mettendo in comune le risorse di carbone e acciaio, come prima tappa verso una futura *federazione* - già la chiamava così, guardando lontano, senza timori o giri di parole - ritenuta indispensabile al mantenimento della pace nel continente. Ma il “Giorno d'Europa” è pochissimo conosciuto, non rappresenta (ancora) un evento collettivo nemmeno minimamente confrontabile per popolarità e importanza alle feste nazionali degli Stati membri.

---

<sup>10</sup> Da questo punto di vista i risultati di una ricerca condotta in sei paesi europei (Francia, Germania, Italia, Polonia, Regno Unito e Spagna) su quelle che sono considerate le personalità più illustri d'Europa, di oggi e del passato, offrono indicazioni interessanti. Ad aver ottenuto la maggioranza delle preferenze è stato Leonardo da Vinci, seguito da Cristoforo Colombo e da Martin Lutero che, insieme, rappresentano circa i due terzi delle risposte. Il dato è particolarmente importante in quanto essi appartengono ad un periodo storico preciso, quello dell'Europa del Rinascimento, epoca straordinaria di mutamento e di affermazione di quei valori che sono stati alla base del sistema occidentale: libertà di religione, scoperte di nuovi mondi, innovazione scientifica, grandezza artistica, ma anche inizio dello sviluppo capitalista. A tale proposito è da notare che anche molti dei programmi europei attuali e più innovativi - di cui *Erasmus* è il più conosciuto - si richiamano alle personalità più illustri della cultura europea così come un esempio degli intrecci europei viene dagli “itinerari” del Consiglio d'Europa come il *Cammino di Santiago de Compostela*, le *vie Francigena* e *Carlo Magno*, la *via del Barocco* e dell'*Art Nouveau*.

Altre manifestazioni contemporanee, tuttavia, cominciano pian piano ad affermarsi in Europa: le *Notti bianche europee*, nate a Berlino nel 2011, riprese a Parigi cui hanno poi aderito Roma, Madrid, Riga, Bruxelles, Bucarest o la *Notte bianca dei musei europei* promossa dal Consiglio d'Europa o infine la *Notte Europea dei Ricercatori* ideata dalla Commissione europea fin dal 2005. Sono eventi che ci legano fra Europei, attraverso un sempre più vasto turismo culturale e uniscono l'Europa valorizzandone storia, culture, arti e scienze; le straordinarie radici di un passato illustre, plurimillenario, con grandi rivoluzioni e un'esaltante evoluzione.

Proprio quest'incredibile, irripetibile eredità configura la peculiare essenza *dell'identità europea*. Un'eredità, una storia che l'Unione Europea ha voluto onorare nelle *immagini dell'Euro*. Nelle banconote, il cui tema è l'architettura europea, in particolare i *ponti*, simbolo di collegamento fra Stati e popoli, nonché struttura fisica del progresso e della capacità di superare gli ostacoli. Nelle monete, dove il conio affida all'estro numismatico di ogni Stato membro, un lato; mentre l'altro è uguale per tutti; esplicita espressione visiva dell'ideale dell'*unità nella diversità*, enunciato dal motto dell'UE.

Accanto a ciò che è stato già realizzato e che va meglio illustrato e valorizzato, qui di seguito, si propone, un possibile "*decalogo per l'identità europea*":

1. Con una decisione simile a quella che fu adottata dal Consiglio Europeo di Milano nel giugno 1985 per il "**Giorno d'Europa**" e per la *Bandiera europea* con le dodici stelle, i governi degli Stati membri possono accordarsi per celebrare il **9 maggio** (il giorno della dichiarazione di Robert Schuman del 1950, con la quale propose la creazione della CECA) quale un giorno festivo, ovunque.
2. I Ministri dello Sport possono proporre alle federazioni europee per le discipline sportive agonistiche di introdurre sistematicamente anche l'**uso della bandiera e dell'inno europei nelle competizioni sportive** che coinvolgano squadre europee e di affiancare la bandiera europea a quella nazionale alla testa delle delegazioni di atleti di Stati UE alle Olimpiadi e alle Paraolimpiadi, così rispondendo anche a un invito del Parlamento Europeo<sup>11</sup>.
3. Il Servizio Volontario Europeo può essere strutturato come un vero e proprio **Servizio Civile Europeo**, che possa assorbire i servizi civili nazionali, con il requisito aggiuntivo di poterlo/doverlo

<sup>11</sup> Risoluzione del PE del 2 febbraio 2017 su "*un approccio integrato nella politica dello sport*"



svolgere in un paese diverso dal proprio d'origine, estendendo così le opportunità di esperienza formativa per i giovani e per chiunque altro desideri farlo, sulla scia del “*Corpo Europeo di Solidarietà*”.

Va creata un'efficace rete di **Istituti Europei di Cultura**, nel quadro di una *European public diplomacy*: luogo di incontro per intellettuali, artisti, scienziati, accademici, insegnanti e per tutti coloro che sono disponibili a far conoscere nel mondo la cultura europea, nel suo insieme e nelle sue distinte matrici, nazionali, regionali e locali. Gli istituti potrebbero agire in collegamento con gli Istituti e le accademie nazionali all'estero, potenziandone le capacità attraverso sinergie e collaborazioni, già parzialmente in atto nel quadro di EUNIC, l'associazione degli Istituti culturali degli Stati membri dell'UE. Inoltre, dovranno agire nell'ambito della specifica cooperazione fra UE e Consiglio d'Europa.

5. I Ministri dell'Educazione possono adottare un progetto-pilota per elaborare **testi coordinati e comuni di storia e geografia in una visione europea** e non meramente nazionale, destinati alle scuole di ogni ordine e grado. Del pari, possono introdurre **elementi di diritto UE** come insegnamento obbligatorio in tutte le facoltà universitarie europee e quale base di un'**educazione civica europea** da insegnarsi nelle scuole. Inoltre, possono rafforzare l'insegnamento delle lingue fin dall'asilo con una lingua diversa dalla materna e poi con l'apprendimento di due lingue durante tutto il corso scolastico.
6. Il programma *Erasmus Plus* (rivolto a studenti di scuola, apprendisti, studenti universitari, giovani, neodiplomati, dirigenti scolastici, insegnanti, operatori giovanili, docenti universitari, personale di impresa, esperti della formazione professionale e adulti in adulti in percorso di apprendimento) va potenziato e dotato di risorse finanziarie, nella prossima programmazione 2020-2024, almeno decuplicate; affinché diventi un reale, peculiare diritto per tutti gli europei, come auspicato anche dal Parlamento europeo<sup>12</sup>.
7. Nel quadro della realizzazione della cosiddetta Agenda Digitale e ispirandosi alla *Dichiarazione per diritti in Internet*, del 28 luglio 2015, approvata dalla Commissione per i diritti e doveri relativi a internet della Camera dei Deputati<sup>13</sup>, l'Unione Europea deve dotarsi di una “**Carta europea dei diritti e doveri nel mondo digitale**” per garantire l'accesso alla rete, quale diritto fondamentale della

<sup>12</sup> Risoluzione del PE del 2 febbraio 2017 sull'attuazione del Regolamento che istituisce “Erasmus +”

<sup>13</sup>[http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione\\_internet/dichiarazione\\_dei\\_diritti\\_internet\\_publicata.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf)

persona, condizione per il suo sviluppo individuale e sociale; nonché per assicurarsi che sia garantita la creazione, l'utilizzazione e la diffusione della conoscenza in rete come bene comune fruibile da parte di ciascuno.

8. Dev'essere superata l'univocità del riferimento nazionale, a favore di una sistematica valorizzazione dell'identità delle **regioni** e delle **macro-regioni** dell'Unione.
9. Occorre promuovere l'armonizzazione delle condizioni di accesso alla cittadinanza nazionale nei vari Stati membri dell'Unione Europea e dei diritti civili e politici legati a questa cittadinanza. Inoltre, vanno valutate le condizioni per istituire, in prospettiva, uno statuto di una vera e propria **cittadinanza europea** autonoma da quelle nazionali e fondata sul principio delle "identità plurime". In questo quadro può essere rilanciata la proposta per l'effettivo diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni legislative delle cittadine e dei cittadini europei nel paese di residenza in alternativa a quello esercitabile nel paese di origine.
10. L'Unione Europea deve adottare una direttiva per la piena attuazione degli articoli del Trattato che consacrano il **principio di non-discriminazione**, rafforzando parallelamente gli strumenti politici, legislativi e giudiziari affinché sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali e dello **Stato di diritto** (*rule of law*), attribuendo alla Corte di Giustizia UE la competenza a giudicare se adita da ricorsi specifici in materia di diritti fondamentali, al fine di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori UE da parte di un suo Stato membro.

#### 4.2. Comunicare l'Europa e contribuire a formare una comune identità

Chiunque si occupi di marketing/comunicazione sa che non si può fare pubblicità per un prodotto (merce o servizio) che non esiste e/o che non sia riconoscibile subito e facilmente. Purtroppo, la maggior parte dell'attuale comunicazione sull'UE, di fatto, pubblicizza prodotti che non esistono ancora. Ad esempio, quando la Commissione europea annuncia di avere adottato una proposta di direttiva, ci vorranno almeno tre anni - nel migliore dei casi - prima che la direttiva stessa sia recepita negli ordinamenti nazionali dei vari Stati e quindi, produca effetti sulla vita dei cittadini e delle imprese.

Inoltre, di solito, gli effetti di una direttiva, o più in generale di una politica decisa a livello di Unione, ritenuti positivi per un dato paese, vengono

comunicati dal governo e dai politici nazionali come se fossero il frutto di un loro successo personale. Accade, esattamente il contrario se, invece, la posizione europea sia difforme rispetto a quella sostenuta dal governo o dal politico nazionale, il quale tenderà a sottolineare che è “tutta colpa dell’Europa” o che “ce lo ha imposto l’Europa”. Il risultato, in entrambe i casi, non è positivo per l’Unione Europea che ne esce, vuoi sminuita nel merito, vuoi colpevolizzata.

La dinamica è aggravata dalla durata temporale dei processi decisionali e legislativi UE anche se mediamente tale durata è inferiore a quelle nazionali. Così, la scomparsa definitiva del costo del *roaming*, promessa da più di sei anni, entrerà finalmente in vigore a giugno 2017, ma nel frattempo si rischia di ottenere un effetto negativo sui consumatori, per la distanza fra l’annuncio e la realtà e per la possibilità che quest’ultima sia inficiata da un aumento generalizzato delle tariffe. Stessa sorte per i fondi strutturali: si annunciano miliardi da spendere, vengono stanziati dall’Unione e assegnati agli Stati, ma le informazioni su come sono stati spesi, pur disponibili<sup>14</sup>, non vengono usate per comunicare i benefici ottenuti. Più in generale, i diritti dei cittadini europei sono poco conosciuti e spesso non vengono applicati dagli stessi organi nazionali, regionali e locali; ma a far le spese delle conseguenti critiche è sempre l’UE.

E' molto facile attaccare con un *Tweet* le complicate politiche europee, molto meno spiegarle in 140 caratteri. L'Unione Europea è un ottimo bersaglio per facili campagne di *post-verità*. Con il suo complesso sistema decisionale, anche fare informazione dall'UE e sull'UE è stato ed è molto complesso. Senza entrare qui nel merito dell'accesso alle fonti, va sottolineato che giornali, televisione e radio hanno spesso ritenuto che parlare di Istituzioni europee fosse troppo noioso e non facesse "notizia", tranne scoprire proprio negli anni della crisi che molti dei servizi di apertura di oggi riguardano le conseguenze di politiche europee. Nel tempo di Internet un titolo anti-euro sul *web* o su *Tweet* può avere molte visualizzazioni mentre per fare informazione seria, approfondita e comprensibile sull'Unione è necessaria sia una stampa preparata e specializzata su questi temi nonché un lavoro permanente di verifica dei fatti e della verità (*fact checking*), per consentire ai cittadini e alle cittadine di conoscere cosa è realmente l'Unione, cosa può e cosa non può fare e il ruolo svolto dagli Stati membri nel determinare l'attuale inefficienza del processo decisionale.

Qui di seguito elenchiamo alcune proposte affinché le istituzioni UE e gli Stati membri comunichino in maniera maggiormente efficace e contribuiscano alla presa di coscienza del ruolo positivo dell’Unione nella

---

<sup>14</sup> Si pensi al sito web [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it).

vita quotidiana dei cittadini e alla formazione della comune *identità europea*:

1. Lanciare una campagna **#BastaBufale** e **#BastaFalsi** sulle politiche, sulle decisioni, sulle normative e sulle istituzioni UE, ispirandosi all'appello recentemente promosso, anche in Italia, per contrastare in generale la disinformazione che crea confusione; pratica perniciosa per una realtà tutto sommato poco conosciuta e compresa come quella dell'Unione europea, che ostacola un dibattito corretto all'interno di uno spazio pubblico europeo.
2. Facilitare lo sviluppo di un'**opinione pubblica europea** con un'informazione e media sensibili alle notizie "europee". In quest'ottica, sarebbe fortemente simbolico se le conclusioni di ogni Consiglio Europeo e dei Consigli UE fossero presentate in un'**unica conferenza stampa congiunta dei vertici delle Istituzioni UE e dei vari Stati**, rinviando a un momento successivo le conferenze stampa dei singoli paesi. Questo darebbe ai giornalisti e quindi alle opinioni pubbliche una visione davvero europea di quanto discusso e deciso dall'insieme dei governi, riducendo gli spazi per le unilaterali narrazioni d'impronta nazionale.
3. Rendere **visibile e comprensibile l'incidenza positiva dell'Unione Europea** sulla vita quotidiana di ogni cittadino. Ad esempio, se un corso di formazione regionale è finanziato dai fondi strutturali UE, almeno chi lo frequenta dovrebbe saperlo, dunque va ben comunicato. Non limitarsi all'utilizzo di simboli sui documenti, ma inviare lettere/mail di invito con logo o informazioni mirate che chiariscano anche l'impegno economico sostenuto dall'UE.
4. Più in generale, garantire la **visibilità al valore aggiunto di ogni finanziamento a carico del bilancio UE**, in tutti i siti delle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale e locale, incaricate della gestione indiretta dei fondi europei.
5. Chiarire con precisione **quanto il cittadino spende per l'Unione europea** e quale ritorno abbia dal suo contributo. E' molto attuale il dibattito sui paesi contributori netti del bilancio UE e tanti si sentono tassati dall'Unione. Chiarirebbe la situazione rendere visibile il contributo finanziario del cittadino di un dato Stato al bilancio dell'UE, rendendo trasparenti costi, pagamenti e ritorni.
6. Rafforzare la **comunicazione on-line** attraverso i social media rendendola più capillare e meno istituzionale. Ad esempio, creare un indirizzo sulla piattaforma *Snapchat* dedicato allo scambio di

informazioni tra i giovani che vogliono frequentare l'*Erasmus* o far parte del Corpo Europeo di Solidarietà e magari, del Servizio Volontario Europeo.

7. Istituire delle “**Case Europee**” (nelle capitali e nelle città più importanti) per conferire all’UE una dimensione umana e una prossimità al cittadino. Le “Case” possono raggruppare – quasi come uno sportello unico - tutti i punti di contatto e i servizi dell’UE: per esempio, l'*Europ-direct*, i contatti con il deputato europeo eletto di quella circoscrizione, gli uffici regionali competenti per i fondi strutturali UE. Il cittadino, nelle “Case” potrà incontrare persone competenti, chiedere informazioni e trovare risposte: sui documenti per frequentare *Erasmus* o sul funzionamento di un rimborso per cure all’estero, su come partecipare al *Servizio Volontario Europeo* (o a un futuro Servizio Civile) o al programma “*Your First EURES Job*”.

#### **4.3. Assicurare la prosperità e ridurre le diseguaglianze**

Secondo le analisi svolte in questi anni, il **mercato unico europeo**, che ha prodotto enormi benefici in termini di reddito e occupazione, in tutti i paesi dell’Unione Europea, fin dalla creazione del mercato comune, ha ancora un significativo potenziale di crescita non sfruttato. Del pari, non sono state pienamente sfruttate le possibilità offerte dalle politiche di convergenza e competitività, che hanno prodotto sviluppo, ma senza eliminare asimmetrie e disuguaglianze fra Stati, fra regioni e fra classi sociali. Fra le politiche incompiute, vanno ricordati i cantieri aperti riguardanti: il mercato unico digitale, l’unione bancaria, il mercato unico dei capitali, l’unione dell’energia e un vero e proprio mercato dei servizi rispettando l’unità nella diversità. Infatti, in molti paesi, persistono barriere all’entrata di concorrenti esteri, che riducono le opportunità di espansione e di crescita per gli operatori economici maggiormente efficienti e innovativi.

Un elemento che grava sul funzionamento del mercato europeo discende anche dalla configurazione delle politiche e delle azioni UE, nell’elaborare le quali non è stata rispettata la “**clausola sociale orizzontale**” (art. 9 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea: TFUE) che obbliga le istituzioni a tener conto delle esigenze legate a una serie di fattori: la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia della protezione sociale, la lotta contro l’esclusione, un livello adeguato di educazione, di formazione e di protezione della salute. Qui appare, in tutta la sua evidenza, la differenza fra il modello sovranazionale della CECA,

che si faceva carico con strumenti e politiche adeguate delle conseguenze sociali delle politiche sovranazionali nei due settori industriali, e il modello della CEE, tutto concentrato sulla realizzazione di un mercato senza barriere.

L'introduzione della **moneta unica, l'Euro, ha prodotto enormi risparmi alle imprese e ai cittadini** in termini di: riduzione delle commissioni bancarie per le transazioni commerciali e turistiche; eliminazione del rischio di cambio; abbassamento del costo del credito (si pensi solo agli elevati tassi d'interesse sui mutui prevalenti in Italia prima dell'adesione all'Eurozona). Inoltre, l'Euro ha consentito una più forte **integrazione tra i sistemi economici** nazionali, fondamentale in un mondo sempre più globalizzato e competitivo. Peraltro, il sistema dell'Unione monetaria, istituito dal Trattato di Maastricht e concepito per gestire *shock* contenuti sul piano quantitativo, ha mostrato tutti i suoi limiti a fronte di crisi di ampie dimensioni. Il modo asimmetrico con il quale gli Stati dell'Eurozona hanno reagito alle crisi economica degli ultimi dieci; l'applicazione, talvolta eccessivamente meccanica, di regole pensate per favorire gli aggiustamenti delle singole economie rispetto a *shock* esterni; i vincoli di finanza pubblica che hanno riguardato in modo simile sia le spese correnti che quelle in conto capitale; il ritardo con cui l'UE ha modificato la sua **governance economica** a fronte delle crisi finanziarie; l'assenza di "cuscinetto" di dimensione adeguata, in grado di ridurre l'impatto di queste ultime sull'economia reale e le fasce più deboli della società, sono tutti esempi di quanta strada vada fatta per una vera integrazione, in grado di portare i benefici promessi ed attesi dall'Unione monetaria.

Questi problemi, insieme a una separazione ormai anacronistica tra le **politiche macroeconomiche (di competenza dell'Unione europea) e quelle sociali (di competenza degli Stati)**, hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi di uno spazio unico europeo senza frontiere e "socialmente giusto". Simbolicamente, le quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali, persone), all'interno di uno spazio unico senza frontiere, sono rimaste frammentate e nell'applicazione del Trattato la libera circolazione delle merci ha avuto la precedenza rispetto a quella delle persone. Così, l'assenza di adeguati sistemi di compensazione sul fronte sociale e i rigidi vincoli introdotti dal Fiscal Compact hanno contribuito a far evaporare il consenso dei cittadini per il progetto europeo, soprattutto nei paesi che hanno risentito maggiormente della crisi.

E' evidente che il consolidamento dell'**Unione Economica e Monetaria** (UEM) deve andare di pari passo con il completamento del mercato interno unico attraverso l'eliminazione degli ostacoli residui. Vanno, quindi, rispettati tutti gli impegni giuridici e di calendario che i governi hanno liberamente sottoscritto e che possono consentire all'UE di essere il motore

di uno *sviluppo sostenibile*. Quest'ultimo, come precisa l'articolo 3 TUE, dev'essere fondato su una "una **crescita economica equilibrata** e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

Alla luce di queste considerazioni e al di là delle questioni concettuali sulle caratteristiche ottimali delle politiche economiche e sociali, si può concludere che la solidità del sistema dell'Unione sia a forte rischio senza interventi, al tempo stesso, efficaci, quantitativamente rilevanti e facilmente riconoscibili dalle cittadine e dai cittadini. D'altra parte, anche l'abbandono di ogni disciplina fiscale metterebbe a rischio la sostenibilità finanziaria degli Stati Membri e quindi il benessere dei cittadini. Inoltre, la **sfiducia reciproca** tra "paesi virtuosi" e "paesi squilibrati" (definiti tali in base ad un giudizio basato su variabili puramente finanziarie) rende estremamente difficile trovare un accordo politico per prendere decisioni che innovino profondamente la prassi degli ultimi anni. Ciononostante, una serie di decisioni andrebbero adottate quanto prima, per rilanciare un processo di sviluppo che renda evidenti le ragioni dello stare insieme, superi le diffidenze verso le istituzioni UE, migliori le condizioni di vita delle persone povere, a rischio di povertà e di esclusione sociale, con particolare riguardo ai senza lavoro, ai minori e alle generazioni più giovani.

Per consentire davvero all'Unione europea di raggiungere il fondamentale traguardo dello *sviluppo sostenibile* è necessario e urgente riflettere sul funzionamento del **Fiscal Compact** (anche in vista della sua eventuale integrazione nei trattati) alla luce di un'analisi rigorosa e complessiva dei vantaggi e dei costi che esso ha comportato:

1. Applicare rigorosamente la "**clausola sociale orizzontale**", al fine di tutelare i diritti dei lavoratori (compreso quello alla mobilità), in particolare nel quadro della politica di concorrenza e delle misure di liberalizzazione dei mercati. Tale clausola deve permettere di definire condizioni minime in campo sociale (sulla falsariga della "*Youth Guarantee*"), obbligando i paesi ad attuare le misure più idonee per raggiungere i risultati attesi, e così conseguire la cosiddetta "**Tripla A sociale**" annunciata dal Presidente della Commissione Juncker, il cui contenuto andrebbe concordato al più presto.
2. Superare la dogmatica distinzione tra politiche economiche e

politiche sociali e definire un “*patto sociale per l’Europa del XXI secolo*”, volto a preservare e rafforzare l’economia sociale di mercato e stimolare uno sviluppo sostenibile (da tutti i suoi punti di vista: economico, sociale, ambientale e istituzionale), in grado di consentire agli Stati e all’UE nel suo complesso di raggiungere, entro il 2030, gli *Obiettivi di sviluppo sostenibile* sottoscritti da tutti i paesi europei in sede ONU, nel settembre del 2015.

3. Avviare la sperimentazione di un **sussidio europeo di disoccupazione**, già prefigurato dal *Rapporto dei Quattro Presidenti*<sup>15</sup>, che sia riconoscibile ai beneficiari come contributo diretto dell’Unione. Molte analisi sono state condotte su come un tale meccanismo potrebbe funzionare senza scaricarne il costo sui paesi più “virtuosi” dell’Eurozona sul piano fiscale. Siamo convinti che l’avvio di un tale meccanismo rappresenterebbe un segnale forte verso le fasce della popolazione europea maggiormente scettiche dei vantaggi dell’integrazione europea.
4. Adottare articolati programmi di **formazione continua degli adulti** (per esempio favorendo e armonizzando l’azione delle università popolari) e di **istruzione dei giovani** in grado di prepararli a un vero mercato europeo del lavoro, assortito di una piena portabilità dei contributi sociali. La formazione continua di qualità è indispensabile per far fronte alle trasformazioni radicali di interi settori produttivi, rivoluzionati dalla digitalizzazione, dal passaggio all’*industria 4.0*, dall’economia circolare, dalla decarbonizzazione delle attività socio-economiche.
5. Estendere il *Piano Juncker* agli “**investimenti sociali**” di **lunga durata**, specie in capitale umano, così da aumentare la resilienza delle persone e dell’intera società europea a fronte dei futuri *shock*, come quelli determinati dall’innovazione tecnologica e dall’automazione dei processi produttivi.
6. Potenziare gli strumenti europei, varati nel 2013, per la **lotta alla disoccupazione giovanile**, con una particolare attenzione allo stimolo dell’imprenditoria giovanile.
7. Prevedere, nel quadro di aiuti agli strati sociali più poveri e a rischio di esclusione sociale, la possibilità di garantire un **reddito minimo di inclusione**, da condizionarsi a elementi oggettivi e a comportamenti attivi dei beneficiari. A valle di un’esplicita

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/workarea/download.aspx?id=17720>



decisione da adottarsi a livello dell'Unione, un tale reddito può essere finanziato sia dal bilancio UE (opportunamente alimentato, con un aumento della sua capienza), sia dai bilanci statali, ma sempre gestito sotto la responsabilità delle istituzioni eu

8. Definire politiche comuni con riguardo alla **transizione verso le energie rinnovabili** e alla riqualificazione dei centri urbani e degli impianti produttivi, così da conseguire l'obiettivo della decarbonizzazione, al più tardi nel 2050. Di conseguenza, l'estensione del "*Piano Juncker*" (come recentemente proposto dalla Commissione europea) va orientata in questa direzione, verso la quale va anche opportunamente diretta la politica di coesione, con i suoi fondi strutturali; del pari si possono riformare in profondità i sistemi tributari a favore *dell'economia circolare* e del consumo responsabile. Questi interventi possono concretamente alimentare un "*green new deal*" ampio e vigoroso, in grado di riassorbire, tra l'altro, i disoccupati creati dalla crisi di alcuni settori, come quello delle costruzioni;
9. Rafforzare, anche al fine di finanziare alcune delle misure sopra indicate, il **bilancio UE**, in particolare dal lato delle entrate, con *risorse proprie* dell'Unione. Al riguardo, è essenziale che il **carico fiscale complessivo resti assolutamente invariato** ma sia più equamente ripartito. Per gli interventi di questo tipo vanno, anzitutto, prese in considerazione le piste indicate dal Rapporto predisposto dal Gruppo di lavoro ad alto livello sulle risorse proprie UE presieduto da Mario Monti<sup>16</sup> pensando ad aumenti mirati della tassazione sui consumi (in particolare di beni ad alta intensità energetica) e a riduzione delle imposte sui redditi da lavoro;
10. Approfondire l'idea di trasformare il **Meccanismo Europeo di Stabilità** (*MES*; istituito nel 2012 e noto come "Fondo salva Stati"), in un vero **strumento di bilancio dell'Eurozona**, con una sua autonoma capacità di indebitamento per far fronte agli *shock* simmetrici (quelli che colpiscono tutta l'Eurozona) e asimmetrici (quelli che colpiscono solo qualcuno degli Stati membri);
11. perseguire un maggior **coordinamento tra i sistemi fiscali nazionali**, al fine di ridurre la concorrenza fiscale che ha l'effetto di concentrare il carico fiscale sui fattori meno mobili della

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf).

produzione, primo tra tutti il lavoro. In questo quadro, si propone che l'Unione intraprenda e sostenga nel tempo un'**iniziativa forte nei confronti delle società multinazionali**, per evitare comportamenti opportunistici finalizzati a eludere i regimi tributari statali e pagare meno imposte per redditi prodotti sul territorio UE. A parte i profili di illiceità, tali comportamenti generano un senso di ingiustizia che alimenta il rifiuto, spesso irrazionale, della globalizzazione e dell'integrazione europea in ampi strati della popolazione, oltre a determinare squilibri di reddito ingiustificati e ingiustificabili tra lavoratori dipendenti, dirigenti e azionisti.

Le decisioni relative al rafforzamento del bilancio UE sopra prospettate sono fortemente innovative, politiche, prima ancora che di tecnica fiscale, possibili con i Trattati vigenti, ma all'evidenza, difficili da prendere nell'attuale contesto di tensioni e contrasti fra i governi europei. Tuttavia, bisogna discuterne intensamente e poi adottare decisioni conseguenti, perché non va dimenticato che una delle principali ragioni d'essere dell'Unione europea (ed in particolare, dell'Unione monetaria) attiene allo sfruttamento delle economie di scala e delle migliori pratiche sviluppate al suo interno, così da aumentare l'efficacia e l'efficienza dei suoi interventi.

Così, volendo procedere più spediti e nell'attuale quadro di bilancio UE, si propone di utilizzare di più e meglio alcuni strumenti comuni - come i **project-bonds** (obbligazioni a progetto) - previsti dal *Patto per la crescita e l'occupazione* del giugno 2012 e già sperimentati. Si tratta di strumenti in grado di orientare verso programmi di infrastrutturazione materiale e immateriale (con ricadute positive sulla creazione di posti di lavoro stabili) l'ampia massa di capitali internazionali (incluse le formule di *venture capital*) alla continua ricerca di opportunità profittevoli.

#### **4.4. Gestire i flussi migratori e rispettare il diritto di asilo**

L'Unione europea ha disciplinato nel Trattato di Lisbona le sue politiche relative all'asilo e all'immigrazione, fondandole sui valori del rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza, della solidarietà, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Tuttavia, di fronte alle drammatiche ondate migratorie (ampiamente e da lungo tempo previste) e di richiedenti asilo degli ultimi anni, ha dimostrato una notevole inadeguatezza nell'affrontarle. Gli arrivi crescenti di profughi da zone devastate dalla

guerra o di persone in fuga dalla fame e da disastri ambientali hanno creato gravi problemi interni ai vari paesi, lacerato gli animi degli Europei e fatto emergere ataviche paure con conseguenti forme di chiusura.

Molti vedono nelle popolazioni straniere con valori, culture e abitudini propri un pericolo per la nostra identità e per la sicurezza; così si erigono muri e si cerca di fermare in ogni modo il flusso dei migranti. Laddove le politiche governative sono più accoglienti, sono spesso le componenti della popolazione che si considerano più vulnerabili e povere a rifiutare la presenza di migranti, in nome della difesa del proprio posto di lavoro e del diritto degli Europei a usufruire per primi dei servizi sociali. Ciò ha contribuito alla crescita consistente di movimenti politico-ideologici d'impronta nazionalista e antieuropea, che di solito - e molto semplicisticamente - vengono definiti "populisti".

I contrasti nella società europea e nelle coscienze delle cittadine e dei cittadini crescono e rischiano di diventare dirompenti e di mettere a repentaglio gli equilibri democratici. La prima vittima è, ovviamente, l'Unione Europea: incapace di favorire soluzioni equilibrate, è vista come parte del problema; la seconda vittima è lo spirito di cooperazione leale fra i suoi Stati membri che anzi, si dividono in un crescendo negativo che potrebbe risultare fatale.

A questa deriva perniciosa va opposta una politica genuinamente europea che sia in grado sia di gestire in modo equilibrato il complesso fenomeno migratorio e di graduare opportune formule di accoglienza insieme alla protezione dei diritti, alla promozione dello sviluppo umano e all'inclusione. Una politica che provveda ad aiutare adeguatamente lo sviluppo economico dei paesi da cui partono i migranti e che intervenga per ridurre e eliminare i conflitti. Una politica che individui le reali capacità di assorbimento e integrazione dei migranti sul territorio UE e si faccia carico di affrontare concretamente le multiformi sfide di un corretto inserimento e dell'indispensabile inclusione. Una politica che sappia anche spiegare alle popolazioni europee le oggettive opportunità rappresentate dal loro arrivo.

In effetti, esistono vari modelli cui fare riferimento: dal considerare i migranti una risorsa per le aree interne, spopolate e in declino economico, dove possano diventare un elemento di sviluppo; all'individuazione di politiche a "migrazione circolare" per i migranti economici, facilitando così l'arrivo di lavoratori e successivamente, il loro rientro in patria con la possibilità di mantenere relazioni culturali e finanziarie con i paesi di accoglienza.

In questo campo, così variegato, sensibile e difficile, si avanzano le seguenti proposte, che si possono realizzare nel quadro dei vigenti Trattati:

1. E' necessario che l'Unione europea si doti - finalmente - di una **politica estera più incisiva e soprattutto, percepibile**, per agire, in particolare nel Mediterraneo, anche con interventi straordinari, nelle aree di guerra e crisi da cui fuggono i rifugiati. Come ovvio, al riguardo, occorre considerare i diversi sistemi politici e dunque, la necessità di differenziare gli aiuti ai governi locali, da quelli alle organizzazioni non governative e del volontariato, affinché gli aiuti vadano davvero a chi ne ha effettivamente bisogno.
2. Le **politiche di controllo alle frontiere, di asilo e di immigrazione** devono essere: effettivamente e nei fatti europee e comuni a tutti gli Stati dell'UE; fondate sui principi di **equità e di solidarietà**, applicate sistematicamente, non soltanto nella fase di accoglienza dei rifugiati. Tali politiche, inoltre, vanno predisposte, decise e applicate su proposta della Commissione e adottate, dal Consiglio a maggioranza qualificata e dal Parlamento Europeo.
3. Bisogna attribuire alla futura **Agenzia Europea d'asilo** (oggi Ufficio Europeo per l'Asilo, EASO) la competenza a coordinare le autorità nazionali nell'esame delle domande dei richiedenti e a gestire **programmi europei di redistribuzione** sul territorio UE dei titolari di protezione internazionale, riflettendo sulla possibilità di ampliare il coordinamento ai migranti economici;
4. I **programmi di reinsediamento** devono essere obbligatori per gli Stati membri e prevedere **azioni per l'integrazione e l'inclusione** e se del caso, per i rimpatri;
5. In tale contesto, va approvata la **revisione delle disposizioni del Regolamento di Dublino**, in coerenza con i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, addivenendo in particolare al superamento del principio dello Stato di primo approdo
6. Occorre rafforzare il **ruolo della Corte di Giustizia** in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'UE.
7. Va esteso il **mandato alle delegazioni UE** nei paesi non membri dell'Unione, al fine del coordinamento delle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, in particolare nel settore delle politiche di cooperazione allo sviluppo, immigrazione e asilo.
8. Si deve iniziare uno **studio d'impatto sul principio detto**

dello *ius soli*, per valutarne l'adozione quale regola comune nell'Unione.

9. Va anche analizzata la possibilità di **rafforzare la politica UE per la cooperazione allo sviluppo e la politica degli aiuti alimentari** e di usare la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle misure urgenti in caso di afflussi improvvisi di immigrati.

#### 4.5. Migliorare la sicurezza e investire nella difesa

Dal punto di vista delle spese militari e della sua **sicurezza esterna**, gli Stati membri dell'UE hanno speso, nel 2015, 270 miliardi di dollari (una percentuale dell'1,6% del PIL), meno della metà di quanto hanno speso gli USA (600 miliardi, 4.4% del PIL). L'impegno assunto in sede NATO di raggiungere una cifra pari al 2% del PIL comporterebbe un aumento dell'onere a carico degli Stati UE, di circa 70 miliardi di dollari. Il costo sarebbe più limitato e si otterrebbe un consistente beneficio politico, se si sfruttassero a fondo le economie di scala derivanti dall'impostazione di una vera e propria politica di difesa comune europea e non dalla mera somma di 28 (o 27) difese nazionali (realizzando la cooperazione strutturata permanente prevista dagli articoli 42 e 46 TUE).

I cambiamenti nell'approccio europeo stentano a vedersi. Qualche avvisaglia, peraltro, sta manifestandosi, anche perché l'annuncio degli orientamenti del nuovo Presidente americano pone gli Europei di fronte alla necessità di passare dalla "dipendenza" dagli USA a una "interdipendenza", con l'obiettivo di realizzare un'autonomia europea nel settore dei satelliti e delle nuove tecnologie.

Tuttavia, per ovviare alla **sostanziale paralisi dell'Agencia Europea di Difesa**, dopo dodici anni di veti intergovernativi, serve una guida più decisa e una capacità di coagulare il consenso dei governi che, a tutt'oggi, latita. Del pari, parlare di un'efficiente industria militare europea è molto difficile in assenza di una vera e propria politica industriale europea o di un'efficace cooperazione fra i governi degli Stati membri UE nel settore della produzione e vendita di armi, dove non esiste una seria forma di controllo a livello dell'Unione.

In questo settore, le proposte sono le seguenti:

1. Per ora, è impensabile avere un unico esercito europeo che

sostituisca i vari eserciti nazionali; occorre, più realisticamente, pensare a **strutture militari europee** che convivano con gli attuali eserciti nazionali. Una tale struttura può, ad esempio, prendere la forma di uno “**stato maggiore europeo**” al comando di forze armate sufficienti a gestire e portare a termine le operazioni di *peace keeping* e *peace building* che vengono decise a livello UE e quelle condotte su richiesta delle Nazioni Unite.

2. Va utilizzato lo strumento della **cooperazione strutturata permanente**, che consente di programmare e sviluppare in comune capacità militari, ivi compresa la reazione ad attacchi informatici e l’affidamento della gestione di crisi specifiche a un gruppo di Stati membri, nella prospettiva di integrare il Trattato *Eurocorps* nei Trattati europei.
3. Bisogna riflettere sulla creazione di un’**accademia militare europea** in grado di formare gli ufficiali per un sistema europeo di difesa che operi in base a dettami strategici comuni.
4. E’ indispensabile impostare una **standardizzazione degli armamenti**, necessaria per ridurre i costi e per rendere più efficaci gli assetti militari europei, e avviare una vera e propria politica industriale europea nel settore militare.

I timori degli Europei sono concentrati maggiormente sulla **sicurezza interna** davanti al terrorismo internazionale che si richiama a odi antichi e matrici di fondamentalismo islamico. Lo si è visto, fra l’altro, negli attentati degli ultimi mesi in Francia, Belgio e Germania e prima ancora in Spagna e nel Regno Unito, perlopiù perpetrati da cittadini e residenti europei. L’Unione europea ha mostrato, ancora una volta, pesanti lacune e sconcertanti limiti nella sua azione. Molto dipende dall’**inadeguatezza degli attuali Trattati europei**; ma si può fare di più anche sulla loro base e impostare meglio gli strumenti cooperativi nel campo giudiziario, fra le forze di polizia e i servizi d’informazione.

In particolare, la realtà di questi anni, prima con la strage mafiosa di Duisburg nel 2010 e ora con il terrorismo, hanno messo in evidenza che la *Procura Europea* (prevista dall’art. 86 TFUE) non può avere competenza soltanto nella garanzia della protezione degli interessi finanziari dell’Unione Europea, ma deve operare anche per **l’effettiva applicazione del diritto penale** e difendendo le nostre libertà fondamentali e la nostra sicurezza. Quest’ulteriore competenza dovrebbe essere essenzialmente di iniziativa, di coordinamento e di efficienza procedurale; rispondere a un’esigenza di stretta attualità nella **lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata**.

Su questo terreno, l'Unione ha già predisposto liste europee di terroristi e istituito il *Mandato di arresto europeo*; inoltre, la Corte di Giustizia ha competenza su tutte le controversie relative a tali liste. Esiste già, pertanto, un consistente margine per una più efficiente iniziativa UE nella lotta al terrorismo, ma è necessario, e urgente, che la *Procura Europea* sia creata e con una competenza allargata a gravi reati eminentemente transfrontalieri come quelli della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale. A ben vedere, oggi, in Europa siamo nella medesima situazione che portò gli Stati Uniti, durante il proibizionismo, a dotarsi di una polizia federale (FBI) e di procuratori federali per indagare e perseguire i crimini senza il limite di giurisdizione delle polizie dei suoi vari paesi.

Per questi motivi proponiamo:

1. L'istituzione di una *Procura Europea* con competenze diffuse, indipendente, organizzata presso la Corte di Giustizia UE. Il Trattato di Lisbona già prevede che possa essere creata attraverso il metodo della *cooperazione rafforzata*. Si propone che il Procuratore Europeo disponga di un vice-procuratore in ciascun Stato membro e sia dotato di specifiche competenze per indagare varie forme di reati transfrontalieri; le frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione, la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale.
2. La creazione di un'*Agenzia di 'Intelligence'* a livello UE e un adeguato potenziamento del ruolo di *Europol* e *Eurojust*, che vanno sottoposte al controllo democratico da parte del Parlamento Europeo.

## 5. AVVIARE LA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA

Come dimostrano le proposte fin qui avanzate, molto può essere fatto senza intervenire sui Trattati vigenti. Tuttavia, riteniamo che una **riforma vera e profonda del sistema dell'Unione sia ineludibile**.

Un'analisi linguistica del Trattato sull'Unione Europea (TUE) offre un quadro dell'utilizzo dei vocaboli. In particolare, la lista delle prime 100 parole per frequenza d'uso, permette di evidenziare i termini maggiormente impiegati e di riflettere sulle ragioni delle scelte sottostanti.

Ai **primi quattro posti** - a parte l'ovvio qualificativo "*europeo*" e il multiuso "*membri*" - ci sono, nell'ordine di frequenza: "*Unione*", "*Consiglio*", "*Stati*" e "*sicurezza*". Il termine "*Unione*", viene ripetuto

226 volte, il termine “*Consiglio*”, 189 volte, il termine “*Stati*”, 105 volte e, infine, il termine “*sicurezza*”, 80 volte.

Considerate le implicazioni politiche e giuridiche di questi quattro termini, la loro alta frequenza nel testo lascia trasparire una marcata impostazione intergovernativa del Trattato stesso. Il *cloud* trasmette, infatti, l’idea di una “**unione di Stati**”, più spesso governata dal Consiglio (o dal Consiglio Europeo) piuttosto che dalle altre sue istituzioni, la quale dovrebbe occuparsi della sicurezza, sua e dei suoi cittadini, molto di più di quanto lasci vedere la realtà della sua azione.

Dunque, malgrado l’estrema visibilità dell’integrazione europea nel campo economico e delle relative iniziative comuni, l’analisi linguistica del TUE non conferma affatto una corrispondente focalizzazione nel suo testo dispositivo. Del pari, risulta evidente come il Trattato sull’Unione Europea disciplini un sistema sostanzialmente intergovernativo che ha gli **Stati quali principali soggetti e non i cittadini**. Peraltro, oggi, l’opinione più diffusa è che i primi abbiano dimostrato di non essere più in grado di fornire vere soluzioni alle sfide attuali, mentre i secondi sembrano aver perso la fiducia nelle istituzioni e nelle dinamiche della stessa Unione.

Il sistema europeo, i suoi meccanismi dipendono e le sue liturgie mostrano, ormai, svariate incongruenze. Non poche dipendono dalla sua impostazione originaria, mai veramente superata dalle numerose, successive modifiche dei Trattati, che induce gli Europei a dubitare della piena legittimità democratica dell’Unione Europea. Altre sono diventate evidenti, negli ultimi anni, per effetto della devastante sequenza di crisi: finanziaria, economica, sociale e politica.

Incalzato dalle emergenze e nell’intento di affrontare la situazione e risolvere la crisi, il **Consiglio Europeo** ha, progressivamente avocato a sé la maggior parte dei poteri decisionali, andando anche al di là dei compiti che gli sono attribuiti dai Trattati, ma senza essere capace di dare le risposte necessarie alle sfide attuali. In questa Unione Europea che non ci soddisfa, si è così affermata distribuzione dei poteri, in buona sostanza, diversa da quanto ci dice la lettera dei Trattati e comunque, inadeguata.

Alcuni esempi:

- è in atto una sorta di **progressiva deparlamentarizzazione**, che rafforza la percezione dell’elettorato e delle opinioni pubbliche di non incidere sulle decisioni e di una scarsa rilevanza del Parlamento Europeo;
- nello stesso Parlamento Europeo è inesorabilmente aumentato il **peso delle delegazioni nazionali** (o almeno di qualcuna di esse), nonché



dell'influenza degli interessi statali e localistici; come si è constatato anche nella posizione acquiescente che esso ha assunto sul *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020* del bilancio UE;

- la percezione della piena legittimità politica e democratica della Commissione, non è migliorata e il **metodo degli 'Spitzenkandidaten'** <sup>17</sup> per la scelta del suo presidente, non ha giovato a dare una dimensione più consonante alle sue relazioni con il Parlamento Europeo;
- la Commissione ha anche lasciato evaporare i suoi **poteri d'iniziativa**, riducendo visibilmente il numero delle proposte legislative chiave; inoltre, negli ultimi tre anni, essa appare timida perfino nella sua funzione di **'guardiano del diritto UE'**, come dimostrano sia la recente notevole diminuzione delle procedure per la violazione delle normative dell'Unione, sia le vivaci critiche al suo doppio ruolo di organo politico e di garante delle regole;
- il **sostanziale fallimento delle Iniziative dei Cittadini Europei (ICE)**, per le proposte legislative, impone d'interrogarsi, da una parte, sul senso attuale e sui limiti della tradizionale opzione di riservare alla sola Commissione il potere d'iniziativa legislativa, e dall'altra, sulle modalità per coinvolgere i rappresentanti dei cittadini fin dall'inizio nel processo di decisione;
- il Consiglio tende, sempre più spesso, a fungere da istanza in cui le **posizioni nazionali più potenti prevaricano su quelle meno incisive**, in contraddizione sia con lo spirito 'comunitario' preconizzato dai Trattati, sia con la potenziale vocazione del Consiglio stesso a evolvere quale genuina 'camera degli Stati' dell'Unione Europea;
- la **Banca Centrale europea** ha varato iniziative innovative, ma la sua azione continua a essere condizionata dai limiti che discendono dall'interpretazione che molti Stati danno alla disciplina dell'Unione Economica e Monetaria; limiti che non sempre i cittadini e i mercati comprendono e condividono;
- la **Corte di Giustizia**, pur rigorosa nell'applicare le norme UE, sembra aver perso quell'audace slancio novatore che, in passato, aveva permesso alla sua giurisprudenza di essere anche un'indispensabile, peculiare e coraggiosa fonte del diritto.

---

<sup>17</sup> Vale a dire, la scelta e l'indicazione da parte delle forze politiche europee del loro rispettivo candidato alla presidenza della Commissione europea, al momento della presentazione delle liste elettorali per il rinnovo del Parlamento Europeo, prima dell'inizio di una nuova legislatura.

GOVERNO ESERCITA FONDAMENTALI  
 CAPO COMPETENZE INTERNAZIONALE  
 DELIBERANDO INTERNAZIONALI  
 APPROVAZIONE DIRITTO CONFORMEMENTE POLITICHE BILANCIO  
 CITTADINI LIBERTÀ  
 COOPERAZIONE AFFARI COMUNE SUOI QUESTIONE AMBITO  
 ASSICURA OBIETTIVI EUROPEA POLITICA REPUBBLICA  
 VALORI SE EUROPEO QUALIFICATA  
 CONFORMITÀ TRATTATO EUROPEO COERENZA  
 CARTA MAGGIORANZA MANDATO  
 AZIONI SVILUPPO SICUREZZA MEMBRI TRATTATI MISSIONI  
 PROPOSTA PARLAMENTO LORO APPLICAZIONE  
 FINE DECISIONE UNIONE ALTO ADOTTA  
 INTERESSI NAZIONALE  
 RAPPRESENTANTI ESTERI DECISIONI ESTERNA  
 PROCEDURE DIFESA CONSIGLIO AZIONE FUNZIONI  
 CAPACITÀ  
 PAESI COMMISSIONE PRINCIPI STATO UNANIMITÀ ACCORDO  
 ATTI FUNZIONAMENTO STATI MEMBRO NAZIONALI LIVELLO  
 GIUSTIZIA ESTERA RAPPRESENTANTE SETTORE PROCEDURA  
 POSIZIONE DELIBERA POSSONO DIRITTI TUTTI MILITARI  
 PARLAMENTI RISPETTO PRESIDENTE MODALITÀ CORTE  
 VOTO MISSIONE ISTITUZIONI SETTORI NORME  
 PROTOCOLLO PRINCIPIO QUADRO  
 SOLIDARIETÀ

OBIETTIVI EUROPEA POLITICA QUALIFICATA  
 VALORI SE EUROPEO COERENZA  
 CONFORMITÀ TRATTATO EUROPEO MAGGIORANZA MANDATO  
 CARTA  
 AZIONI SVILUPPO SICUREZZA MEMBRI TRATTATI MISSIONI  
 PROPOSTA PARLAMENTO LORO APPLICAZIONE  
 FINE DECISIONE UNIONE ALTO ADOTTA  
 INTERESSI NAZIONALE  
 RAPPRESENTANTI ESTERI DECISIONI ESTERNA  
 PROCEDURE DIFESA CONSIGLIO AZIONE FUNZIONI  
 CAPACITÀ  
 PAESI COMMISSIONE PRINCIPI STATO UNANIMITÀ ACCORDO  
 ATTI FUNZIONAMENTO STATI MEMBRO NAZIONALI LIVELLO  
 GIUSTIZIA ESTERA RAPPRESENTANTE SETTORE PROCEDURA  
 POSIZIONE DELIBERA POSSONO DIRITTI TUTTI MILITARI  
 PARLAMENTI RISPETTO PRESIDENTE MODALITÀ CORTE  
 VOTO MISSIONE ISTITUZIONI SETTORI NORME  
 PROTOCOLLO PRINCIPIO QUADRO  
 SOLIDARIETÀ

## 5.1 Per una riforma trasparente e partecipativa

Una riforma dei Trattati è difficilmente immaginabile nel breve termine per due ragioni principali, ambedue importanti. In primo luogo, bisognerebbe che il cambiamento delle politiche economiche e sociali secondo le linee sopra indicate producesse i risultati attesi in termini di **miglioramento della qualità della vita degli Europei**, soprattutto di coloro che vivono nei paesi in cui cresce il sentimento antieuropeo. In secondo luogo, occorre **preparare bene tale riforma**, con il coinvolgimento e un dialogo continuo, reale e aperto con le cittadine e i cittadini dell'Unione, con le associazioni rappresentative della società civile e con le forze politiche europee. In questo spirito, non condividiamo l'idea di tenere separati gli incontri, da un lato, fra i rappresentanti delle istituzioni e dall'altro, fra le organizzazioni della società civile, in occasione degli eventi organizzati a Roma per il sessantesimo anniversario dei Trattati del 1957.

Il metodo abituale, con la sua priorità agli accordi fra i governi, non appare più consono ai tempi attuali e ancor meno a quelli futuri. Del pari, rischia di non rispondere agli auspici il metodo della *Convenzione*, convocata a prescindere da un vero dibattito europeo. Pensiamo che non basti definire gli elementi di un progetto di modifiche agli attuali Trattati; operazione realizzabile anche con l'ausilio di idonei gruppi di esperti per le varie materie. Siamo, invece, convinti che sia indispensabile procedere in maniera **pienamente trasparente e partecipativa**.

Per definire il futuro dell'Unione, occorrerà un **dibattito articolato** che coinvolga i cittadini, i movimenti di opinione, i partiti politici e che stimoli i governi degli Stati, ciascun Parlamento nazionale, le assemblee legislative regionali e il Parlamento Europeo, con un dialogo fra delegazioni parlamentari. Bisogna avere un'ampia discussione e non sfuggire al contraddittorio con gli euro-scettici e gli euro-critici, oggi apparentemente in gran numero. Va meticolosamente **garantita la migliore e capillare informazione**, tanto sul metodo quanto sui contenuti. A titolo di esempio, un luogo ideale per avviare un simile dibattito potrebbe essere costituito dalle Università, facilitando occasioni di confronto strutturato, aperte alla cittadinanza, alla società civile.

A valle, dev'esserci il lavoro redazionale del nuovo Trattato che abbia **al suo centro il Parlamento Europeo**, lavoro su cui va preservata la massima trasparenza e pubblicità. Seguirà la fase deliberativa e quella delle ratifiche, secondo le procedure costituzionali di ciascuno Stato aderente. Alla fine è ineludibile un responso popolare, attraverso *referendum* in tutti i paesi, da tenersi contestualmente il medesimo giorno. Del resto, lo strumento referendario è già obbligatorio in molti paesi membri ed è politicamente

imprescindibile in altri. Nel referendum le cittadine e i cittadini si esprimeranno espressamente sul nuovo assetto federale europeo, sulle sue regole costituenti e fondanti e sul superamento della dimensione degli attuali Stati nazionali.

Si tratterebbe di consultazioni popolari del tutto inedite. Se la fase preparatoria sarà sufficientemente coinvolgente e efficace, verrà chiamato a esprimersi un corpo elettorale che, a quel punto, risulterà più coscientemente “europeo”, anche grazie alle discussioni e ai percorsi identitari evidenziati dalla presente relazione.

## 5.2 Verso una federazione europea

Nessuno Stato europeo può illudersi di riuscire ad affrontare da solo le **grandi sfide globali**: mondializzazione degli scambi e/o possibili crisi economiche e finanziarie globali; le diseguaglianze e la povertà, il cambiamento climatico, il degrado ambientale e le politiche energetiche; le dinamiche dei mercati finanziari, la fiscalità e la sua elusione; i crescenti flussi migratori, le politiche dell’asilo e dell’integrazione; la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale. E nessun’azienda europea, confidando solo nelle anguste risorse e nelle politiche nazionali, può competere con successo contro i giganti dell’economia globale.

L’obiettivo, l’esplicito traguardo della prossima riforma non può che essere una **federazione europea**: non un super-Stato, bensì una **Comunità federale**. E’ difficile, probabilmente impossibile, arrivarci emendando gli attuali Trattati: va predisposto un **nuovo Trattato** che doti tale entità delle opportune competenze esclusive, in tutti i settori dove l’azione dei singoli Stati risulti inadeguata, delineando un vero sistema costituzionale che le consenta di esercitarle con efficacia e metodo democratico.

A titolo esemplificativo, si ricorda che la possibile **architettura istituzionale** di una federazione europea viene generalmente così sintetizzata:

- un livello federale dotato delle **necessarie competenze esclusive** in tutti i settori in cui l’azione dei singoli Stati risulti inadeguata;
- un **Parlamento Europeo con pieni poteri legislativi** (incluso un diritto di iniziativa, in caso di carenza della Commissione), da esercitare congiuntamente a una “camera degli Stati” che sia l’evoluzione dell’attuale Consiglio;
- la **Commissione con le funzioni di un vero governo europeo**, legato a un vincolo democratico e fiduciario al Parlamento Europeo;

- il **Consiglio Europeo** vincolato al suo ruolo di eminente istanza che discute e indica gli orientamenti strategici, sede di dibattiti semestrali sulle grandi priorità politiche;
- opportune forme di **coinvolgimento dei Parlamenti nazionali** e delle assemblee legislative regionali dei vari Stati federati;
- un **bilancio federale** con una dimensione coerente con gli obiettivi comuni e le cui entrate siano tributi europei.

A queste modifiche dell'assetto costituzionale dovrà accompagnarsi l'introduzione di una vera e propria **cittadinanza europea federale**, svincolata dalle cittadinanze nazionali, e dotata di un **autonomo nucleo di diritti, anche sociali**. Tra questi, andrebbero contemplati e finanziati da un bilancio federale, sia il diritto a un reddito minimo di inclusione e dignità, sia dei livelli minimi comuni di prestazioni sociali.

Occorre discutere sulla cosiddetta "**Europa a più velocità**" per chiarire bene cosa s'intenda con questa nozione ambigua e generica: se s'immagina un'Europa *à la carte* (in cui ciascun membro aderisce a ciò che più gli aggrada) suscettibile di accelerare la disgregazione o se si suggerisce **un'Europa a cerchi concentrici**, dove si proceda a un'integrazione più stretta tra un gruppo di Stati, lasciando agli altri la possibilità di aderire più tardi (in questa prospettiva, **l'eurozona** potrebbe costituire l'avanguardia, inizialmente nei settori economico e sociale per poi estendersi via via ad altre materie, comprese sicurezza e difesa).

Tuttavia, è evidente che non sono concepibili politiche europee d'impronta genuinamente federale senza adeguati mezzi finanziari per attuarle. Chi lamenta l'insufficienza della risposta europea alla crisi economica globale, paragonandola per esempio a quella degli USA, dovrebbe sempre ricordare che l'UE ha un bilancio pari a meno dell'1% del proprio PIL, mentre il bilancio federale USA è pari al 25% del loro PIL. Abbiamo dunque bisogno di un **bilancio di stampo federale**, finanziato mediante **tributi UE rigorosamente sostitutivi dei corrispondenti tributi nazionali**. In una prospettiva federale, il bilancio UE dovrà avere funzioni prevalentemente allocative, per garantire beni pubblici comuni di dimensione europea, come recentemente suggerito nel recente *Rapporto del gruppo di lavoro ad alto livello sulle risorse proprie UE*.

Alla luce di quanto sopra, le proposte sono le seguenti:

1. costruire una **sede comune di dibattito** a livello europeo, che associ: da una parte, tutti i Parlamenti e le assemblee legislative regionali degli Stati membri dell'UE con il Parlamento Europeo<sup>18</sup>; e

dall'altra, i cittadini europei per:

- definire gli elementi di una **procedura elettorale uniforme** per le elezioni europee <sup>19</sup>, che sia poi adottata dal Parlamento Europeo e preveda l'obbligo di **liste transnazionali**, quando i partiti in lizza facciano riferimento al medesimo gruppo politico in seno al Parlamento Europeo. A tale proposito, suggeriamo che i 73 seggi che spettano attualmente al Regno Unito e che diverranno vacanti, vengano attribuiti a tali liste transnazionali come proposto dai governi italiano e belga;
  - riconoscere al **Parlamento Europeo un ruolo sostanzialmente costituente**: conferendogli il compito di dibattere e lavorare (dialogando con i Parlamenti nazionali e le assemblee legislative regionali) su un organico progetto di riforma dei Trattati vigenti da sottoporre a **discussioni pubbliche nell'ambito della società civile** e successivamente alla firma e alla **ratifica da parte degli Stati**
  - prevedere una consultazione popolare, attraverso appositi **referendum** in tutti i paesi, da tenersi **contestualmente il medesimo giorno**. Referendum costruttivi, per sottoporre la scelta di portare il proprio Stato in una nuova entità federale europea, superando la dimensione meramente nazionale (un referendum per "entrare" in un sistema nuovo, non per "uscire", lasciando ad altri quel che si era costruito insieme).
2. la futura **federazione europea debba essere comprensibile** alle cittadine e ai cittadini, rispondendo - nel modo appropriato da decidersi democraticamente - agli schemi propri a un tale assetto.

Al suo interno, dovrà essere inoltre **esclusa qualsiasi forma di *opting out*** e bisognerà ben riflettere sull'effettiva necessità di disciplinare le modalità per recedere. Mentre, potrebbe essere prevista la **possibilità di un'applicazione differenziata delle normative comuni**, attraverso misure di transizione quando l'uniformità dell'applicazione incontri difficoltà specifiche per taluni destinatari.

## **“PIU' INTEGRAZIONE EUROPEA: LA STRADA DA PERCORRERE”**

<sup>18</sup> Se si vuole procedere in tempi rapidi, a valle del 2017 e delle sue cruciali tornate elettorali nei Paesi Bassi, in Francia, in Germania, nella Repubblica Ceca e forse in Italia, tale dibattito potrebbe coincidere con il settantesimo anniversario del Congresso d'Europa dell'Aja che si svolse dal 7 al 10 maggio 1948 con la partecipazione di importanti leader europei e in cui fu concepito il Consiglio d'Europa.

<sup>19</sup> Idealmente, già per quelle previste nel maggio 2019; cfr. la nota precedente.

**ROMA, 14 SETTEMBRE 2015**

## **DICHIARAZIONE**

**Noi**, Presidenti della Camera dei Deputati italiana, dell'Assemblée nationale francese, del Bundestag tedesco e della Chambre des Députés del Lussemburgo, che detiene attualmente la Presidenza del Consiglio dell'UE e della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, **siamo convinti della necessità di dare nuovo slancio all'integrazione europea.**

In qualità di Presidenti di assemblee parlamentari nazionali, i cui membri rappresentano la volontà popolare manifestata attraverso elezioni democratiche, ci impegniamo a contribuire a questo processo e a valorizzare l'imprescindibile ruolo dei parlamenti.

### **Riteniamo che sia necessaria più e non meno Europa per far fronte alle sfide che incombono internamente ed esternamente**

Non vi è dubbio che l'Unione europea (UE) e la sua evoluzione siano state un grande successo. I suoi obiettivi originari di progetto di pace e diffusa prosperità nell'Europa intera non sono oggi meno attuali di quanto lo fossero al momento della firma dei Trattati di Roma nel 1957. Inoltre, l'UE, uno spazio economico di rilevanza globale, in cui sono garantiti democrazia, libertà fondamentali, diritti e sicurezza, ha esercitato e continua a esercitare una grande influenza politica a livello globale.

L'UE, tuttavia, si trova oggi ad affrontare sfide straordinarie: la più grave crisi che coinvolga rifugiati e migranti dalla Seconda Guerra mondiale, la minaccia di un cambiamento climatico irreversibile, una crescita insufficiente e alti tassi di disoccupazione, disuguaglianze in aumento con povertà e privazioni materiali in molti Stati membri, crisi economica e finanziaria, criminalità e terrorismo internazionali, sullo sfondo di una percepita incapacità di rispondere alle preoccupazioni e ai bisogni dei cittadini. Ciò concorre alla crescente disaffezione degli elettori, all'intolleranza verso migranti e altre minoranze e al risentimento nei confronti delle istituzioni nazionali ed europee, mettendo a repentaglio la coesione sociale.

Malgrado le significative riforme attuate negli ultimi cinque anni, tali problematiche hanno fatto emergere alcune criticità nella costruzione e nel funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), evidenziando la necessità di avanzare risolutamente sulla strada dell'integrazione politica

europea. Saranno necessari coraggio e pragmatismo per procedere verso una condivisione di sovranità a livello europeo.

Agendo da solo nessun paese europeo può tutelare efficacemente i propri interessi in un mondo globalizzato e far fronte alle sfide in Europa e nel resto del mondo. Nostro obiettivo comune è un'UE più forte e integrata, come affermato nel Trattato sull'Unione Europea.

I nostri cittadini hanno bisogno di un'Europa più forte, di un progetto basato sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana e sui principi dello stato di diritto, dell'economia sociale di mercato, della coesione economica e sociale, della solidarietà tra gli Stati membri e della crescita sostenibile. La nostra priorità per l'immediato futuro deve essere dare risposte ai bisogni dei cittadini, formulando politiche efficaci a livello nazionale e dell'UE, al fine di stimolare la crescita, la competitività e l'occupazione, in particolare dei giovani, combattendo, allo stesso tempo, l'esclusione sociale e la discriminazione e promuovendo la giustizia e la protezione sociali.

I nostri partner vogliono un'Europa più forte per affrontare la grave instabilità che circonda il nostro continente – con i Paesi del vicinato in subbuglio, a sud come a est. E' evidente che quando l'Europa agisce, come nel caso della mediazione per lo storico accordo con l'Iran, può svolgere un ruolo di grandissimo rilievo. In un mondo globalizzato, l'Europa può essere protagonista se parla e agisce come soggetto unitario.

### **Riteniamo che sia necessaria una maggiore integrazione politica**

È necessaria una maggiore integrazione politica – in linea con il principio di sussidiarietà – per superare i punti di intrinseca debolezza in seno all'UE e all'UEM e dotare l'Europa della visione e progettualità necessarie per evitare di procedere a tentoni da un'emergenza ad un'altra. Tali debolezze sono state messe in evidenza dalla gestione della crisi economica e finanziaria, compreso il caso della Grecia, e dal rischio reale di produrre una 'generazione perduta' in alcuni Stati membri, nonostante la ripresa.

Il momento attuale offre l'opportunità di progredire sulla strada dell'integrazione politica europea, che potrebbe condurre ad un'unione federale di Stati.

Una più forte integrazione permetterà inoltre al nostro continente di affrontare con successo problemi globali, quali gli sfollamenti forzati e i flussi migratori crescenti, il cambiamento climatico, il diffondersi di conflitti e terrorismo, l'instabilità sui mercati monetari e finanziari, la concorrenza delle economie emergenti e la necessità di diversificare e coordinare le fonti energetiche.



Il processo di integrazione attualmente in corso non dovrebbe essere limitato alla sfera della politica economica e finanziaria, al mercato interno e alla politica agricola. Al contrario, dovrebbe includere tutte le materie attinenti all'ideale europeo, la dimensione sociale e culturale, nonché la politica estera, di sicurezza e difesa.

Per rispondere meglio alle preoccupazioni dei cittadini, i rappresentanti dei popoli nei Parlamenti nazionali devono anche spiegare più chiaramente ai propri cittadini come operano le istituzioni europee e illustrare quali sono le prospettive dell'Unione nel medio e lungo periodo.

### **Riteniamo che sia necessario un rafforzamento dell'UEM e della sua dimensione sociale**

Riteniamo di dover completare l'UEM creando un'autentica unione finanziaria e fiscale, ma dobbiamo anche rafforzare le istituzioni di controllo e operare per garantire reale trasparenza e legittimità democratica, creando così la stabilità e la prosperità cui aspirano i cittadini dell'Eurozona. E' necessaria maggiore ambizione per realizzare un'UEM effettiva e pienamente funzionante, anche rafforzando ulteriormente la dimensione sociale e introducendola a tutti i livelli nell'assetto di governo dell'UEM.

Accogliamo quindi con favore, come base per una futura discussione, l'iniziativa congiunta dei Presidenti della Commissione europea, del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale europea avente a oggetto la **riforma dell'UEM**. In questo contesto, andrebbe perseguito il trasferimento di maggiori poteri alle istituzioni dell'UE. In vista di quest'obiettivo, è necessario un ruolo più ampio dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE.

### **Riteniamo che sia necessaria maggiore aderenza alla visione dei Padri fondatori**

Come nella visione dei Padri fondatori, è essenziale che i Paesi dei Presidenti firmatari della presente Dichiarazione, insieme a tutte le forze che danno impulso al processo di integrazione europea, mantengano la consapevolezza della propria speciale responsabilità storica.

I nostri Paesi, che hanno gli stessi obblighi e gli stessi diritti di tutti gli altri Stati membri dell'UE, hanno il dovere, sulla base della decennale esperienza nella costruzione del progetto europeo, di dare nuovo slancio al processo di integrazione.

Poiché tutti i Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE hanno un contributo da dare e svolgono effettivamente un ruolo di primo piano, pensiamo che possano essere organizzate altre iniziative successive per presentare la presente Dichiarazione congiunta e avviare un dibattito su proposte concrete volte a rafforzare l'Unione, a cominciare dalla prossima Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, che si terrà a Lussemburgo nel maggio 2016. La presente Dichiarazione è aperta alla firma dei Presidenti di tutte le assemblee parlamentari degli Stati membri dell'UE e sarà trasmessa alle istituzioni dell'UE.

## **POST SCRIPTUM: FORSE NON SAPEVATE CHE ...**

*L'Unione è l'Europa che viviamo tutti i giorni. E' entrata nel nostro quotidiano da decenni e spesso lo ignoriamo. Magari per abitudine oppure perché non ci siamo resi conto della dimensione reale, concreta dell'Europa. A forza di sentir parlare di bisticci sugli 'zero virgola' e della crisi, l'Europa è apparsa, sempre di più, con il volto della complessità delle istituzioni, dei vertici politici, dei finanziamenti spesso mal utilizzati o perduti, dei troppi vincoli. Invece, esiste anche un altro volto, l'Europa vicina a noi, fatta di risultati concreti che hanno cambiato, in meglio, tanti aspetti della nostra vita e ci hanno avvicinato come europei. Ecco uno "Zibaldone" di quest'Europa comprensibile, concreta e amica. Pochi esempi, presi un po' a caso, ma sicuramente tangibili, per riflettere e farci comprendere che, se i suoi assetti di fondo e i meccanismi sono da riformare, l'Unione Europea non è per nulla da buttare.*

- *Perché abbiamo **l'Euro e la tessera sanitaria europea** nel nostro portafoglio. Con l'Euro quando viaggiamo non dobbiamo cambiare moneta e pagare commissioni. Con la tessera abbiamo diritto in viaggio all'assistenza sanitaria ospedaliera in ogni stato dell'Unione.*
- *Perché non vogliamo pagare i **mutui per casa e auto** a tassi d'interesse troppo elevati come accadeva negli anni Novanta. Grazie all'azione della BCE, ad esempio, possiamo comprare un'auto con un prestito a tasso quasi zero.*
- *Perché abbiamo il **cibo più sicuro e controllato** al mondo. Con pazienza ma con trasparenza potete leggere al supermercato - ma anche al mercato rionale - da dove viene l'alimento che state acquistando, la sua tracciabilità.*
- *Perché l'Europa è lo Sherlock Holmes del controllo del cibo. Se qualcosa va storto, c'è un sistema di allerta rapido che in tutta l'Unione consente tramite scambio di informazioni di bloccare il prodotto a rischio. Adesso l'etichettatura è attenta anche alle nostre allergie.*
- *Perché abbiamo i **giocattoli con il marchio CE** che garantiscono i più alti requisiti di sicurezza per i nostri figli: dall'imballaggio alle*

*sostanze chimiche utilizzate. Anche qui abbiamo gli standard più elevati al mondo.*

- *Perché se abbiamo acquistato un **prodotto difettoso**, possiamo chiedere di sostituirlo e abbiamo diritto a 2 anni di garanzia. Se l'acquisto è online possiamo restituirlo entro due settimane ed esiste una tutela extragiudiziale in caso di controversie tra consumatori e imprese.*
- *Perché se **viaggiamo in aereo ma anche in nave**, in caso di ritardo e cancellazioni, abbiamo diritto ad essere rimborsati.*
- *Perché con l'Europa possiamo **finanziare anche le nostre idee**. Ad esempio con "Europa creativa" per registi, musicisti, attori o scrittori che vogliono ampliare il loro pubblico, ma anche proteggere l'ambiente con progetti 'Life'.*
- *Perché quando ci troviamo all'estero e non c'è un'ambasciata italiana possiamo chiedere aiuto in una qualunque rappresentanza di un paese UE.*
- *Perché da giugno 2017 con il portatile potremo telefonare, inviare sms e utilizzare i dati **senza costi aggiuntivi** tra un paese e l'altro dell'Unione.*
- *Perché abbiamo un **numero unico per le emergenze** in tutta l'Unione: il 112.*
- *Perché abbiamo giovani che da trent'anni vogliono partecipare al **programma Erasmus**. Quattro milioni si sono formati studiando per un periodo in un altro paese dell'Unione allargando gli orizzonti linguistici, culturali e possibilità di lavoro e carriera.*
- *Perché possiamo utilizzare '**Eures**', il portale europeo per la mobilità professionale, per cercare lavoro.*
- *Perché in fin dei conti il lavoro degli "euro burocrati" costa ad ogni cittadino europeo 1.40 Euro al mese e cioè un chilo di mele o un litro di latte.*
- *Perché per costruire tutto questo e molto di più da **SESSANT'ANNI** la Comunità prima e l'Unione poi ci garantisce la **pace**.*

*Ecco perché #L'EUROPA NON E' DA BUTTARE*