

Università adulti/anziani Bassano - Attualità - anno 2013/14

TRE LEZIONI SULL'EUROPA

Giuseppe Testolin

1. Il Trattato di Lisbona: le Istituzioni europee

L'evoluzione delle Istituzioni europee

Le Istituzioni dell'Unione Europea (*Trattato di Lisbona 2007*)

Il difetto di democrazia dell'Unione Europea

2. Le politiche economiche dell'Unione europea

Le politiche monetarie dell'Unione Europea

Le politiche economiche di sviluppo e coesione dell'Unione Europea

Qualche riflessione sulle vicende economiche recenti

3. Il Trattato di Lisbona: i diritti di cittadinanza

Come si è sviluppato il concetto di diritti naturali e civili

L'Unione Europea e i diritti di cittadinanza

Carta dei diritti fondamentali (*Convenzione di Nizza 2000*)

1. IL TRATTATO DI LISBONA: LE ISTITUZIONI EUROPEE

Lucien Febvre, *Corso di lezioni sull' "Europa. Storia di una civiltà"* (Collège de France 1944-45):

“L'Europa è un nome fluttuante, che per tanto tempo non ha saputo su cosa, su quale realtà appoggiarsi...

L'Europa è l'equilibrio di potenze, una bilancia di forze, una bilancia di Stati rivali...

L'Europa è una patria ideale, la patria ideale dei liberi spiriti del XVIII secolo...

L'Europa è un campo di battaglia, è l'Europa delle nazioni armate fino ai denti, divise, dilaniate dai conflitti di nazione e di nazionalità...

L'Europa è un rimedio disperato, perché non si è mai parlato tanto di Europa, non si è mai pensato tanto all'Europa, come dopo il Trattato di Versailles, come nel periodo tra il 1920 e oggi [1945]” (Lucien Febvre, *L'Europa. Storia di una civiltà*, Donzelli, Roma 1999, p. 286).

L'Europa è un rimedio disperato: i progetti europeisti durante e dopo la II guerra mondiale sono accomunati dalla convinzione che la sopravvivenza dell'Europa in forme civili e democratiche richieda di passare dai disastrosi contrapposti nazionalismi alla pacifica collaborazione tra Stati o, quanto meno, tra una parte di essi.

L'evoluzione delle Istituzioni europee

L'Europa come istituzione sovranazionale è nata con un obiettivo molto concreto e per questo anche molto limitato. L'Europa usciva dalla devastante seconda guerra mondiale e i francesi Schuman-Monet individuavano nel carbone e nell'acciaio ciò che aveva costituito motivo primo del contendere tra Francia e Germania e da cui dunque sarebbe dovuta partire un'integrazione, se si volevano evitare nuovi conflitti tra Stati europei. Questa messa in comune di risorse franco-tedesche sarebbe stata aperta all'adesione delle altre nazioni europee che avessero condiviso il progetto. Sei nazioni aderirono, Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, e firmarono nel 1951 il Trattato di Parigi della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA).

Il successivo Trattato di Roma 1957, vero atto fondativo dell'Europa sovranazionale, estese la prospettiva alla creazione di una vera e propria Comunità Economica Europea (CEE), con un mercato comune delle merci (MEC), una politica agricola comune e interventi economici per lo sviluppo delle aree più arretrate. Si rimaneva comunque sempre all'interno delle questioni economiche, mentre l'Europa politica restava nel cassetto dei sogni.

Questa origine spiega bene perché l'Europa fino alla fine degli anni '70 non disponesse di proprie Istituzioni politiche e perché le decisioni fossero assunte negli incontri dei Capi di Stato e di Governo o dei Ministri economici dei Paesi aderenti ai Trattati. Spiega anche perché ancora oggi, nonostante un forte sviluppo dell'integrazione politica che ha portato alla nascita dell'Unione Europea, il **Consiglio Europeo** (Capi di Stato) e il **Consiglio dell'Unione Europea** (ministri) mantengano il ruolo centrale e determinante: fissano gli indirizzi e le priorità, approvano le leggi, stabiliscono la politica economica dell'Unione e coordinano quella dei Paesi membri, elaborano la politica estera e di difesa. Spiega infine perché i membri della **Commissione Europea**, vero potere esecutivo dell'Unione, dotato anche del potere di iniziativa legislativa, siano designati dai governi dei Paesi aderenti all'Unione.

Il primo vero passaggio politico dell'Europa era stato nel **1979 l'elezione diretta del Parlamento Europeo da parte dei cittadini**. Tuttavia esso aveva solo una funzione di indirizzo e di orientamento delle politiche comunitarie; queste erano poi definite dal Consiglio (organo insieme legislativo e di governo) e dalla Commissione (organo esecutivo), che però non rappresentavano i cittadini europei, ma i singoli Stati membri. Successivi trattati hanno ampliato i poteri del Parlamento, che rimangono però molto al di sotto dei poteri attribuiti in sistemi democratici ai parlamenti nazionali: in particolare il Parlamento europeo non è titolare del potere legislativo, che resta saldamente in mano ad istituzioni intergovernative (Commissione Europea per l'iniziativa e Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione Europea per l'approvazione).

L'Atto Unico del 1986 e il **Trattato di Maastricht del 1992** hanno affermato la dimensione politica dell'Europa, completando il percorso del mercato unico di merci, servizi, capitali e persone, preparando la moneta unica, aprendo la strada all'allargamento delle competenze nei campi legislativo e giuridico,

sociale, ambientale, dell'istruzione e ricerca, dei diritti di cittadinanza europea, della politica estera.

Le Istituzioni dell'Unione Europea (*Trattato di Lisbona 2007*)

Nel 2005 i referendum in Francia e Olanda avevano affossato la nuova Costituzione Europea, già ratificata da tutti i governi e da molti Parlamenti nazionali. Il Trattato di Lisbona del 2007, meno ambiziosamente, rinnova allo scadere dei 50 anni i Trattati di Roma 1957 (CEE); fa propri modificandoli e sviluppandoli l'Atto Unico del 1986 e il Trattato sull'Unione di Maastricht del 1992. Approvato da tutti gli Stati membri, entra in vigore il **1° dicembre 2009**. Il nuovo trattato modifica i meccanismi di governo e funzionamento dell'Unione. Prevede anche la clausola di recesso volontario di uno Stato.

Parlamento

formazione

E' composto da 751 eurodeputati, eletti ogni cinque anni a suffragio universale diretto. L'elezione avviene su base nazionale in numero proporzionale a quello degli elettori del Paese (per l'Italia 73 deputati). Il Parlamento è **l'unica istituzione della UE effettivamente rappresentativa dei cittadini**.

Ha sede a Strasburgo, ma le 20 commissioni di lavoro in cui si articola (commercio internazionale, ambiente, esteri ecc.) si riuniscono a Bruxelles. Elegge il proprio Presidente (*Martin Schultz*), coadiuvato da 14 vicepresidenti.

poteri

Ha il potere legislativo e di bilancio, congiuntamente con il Consiglio. In particolare:

- a) partecipa alla formazione delle leggi con potere consultivo, mentre il vero potere decisionale spetta di norma al Consiglio;
- b) ha un vero potere paritario di codecisione con il Consiglio su bilancio, giustizia, sicurezza, immigrazione (**potere legislativo concorrente**)

Controlla politicamente gli altri organismi (**potere di controllo**):

- c) approva in blocco la nomina della Commissione, ne elegge il Presidente, può censurarne l'operato;
- d) approva il bilancio dell'Unione.

Consiglio europeo

formazione

Il Consiglio europeo è composto dai Capi di Stato o di Governo dei 28 Paesi membri dell'Unione, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. L'Alto Rappresentante per la politica estera partecipa ai lavori. Il Presidente del Consiglio è eletto a maggioranza qualificata dai Capi di Stato o di Governo e dura in carica due anni e mezzo (*Herman Van Rompuy*).

Se l'ordine del giorno lo richiede, ciascun membro del Consiglio europeo può decidere di farsi assistere da un ministro e il Presidente della Commissione da un membro della Commissione.

Il Consiglio si riunisce di norma due volte a semestre. A seconda degli argomenti affrontati decide all'unanimità o a maggioranza qualificata, in base a quanto previsto dal Trattato di Lisbona.

poteri

Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi per il suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali.

Consiglio dell'Unione Europea

formazione

Il Consiglio della UE è composto di volta in volta, a seconda dell'argomento trattato, dai competenti Ministri dei 28 Paesi membri dell'Unione (ad esempio, se si discute di economia, saranno presenti i 28 Ministri economici). Le riunioni sono presiedute dal Ministro del Paese che in quel momento esercita la Presidenza di turno dell'UE. La Presidenza è infatti esercitata a turno tra gli Stati

dell'Unione con rotazione ogni sei mesi (*luglio-dicembre 2013 Lituania // gennaio-giugno 2014 Grecia // luglio-dicembre 2014 Italia...*). Fa eccezione il Consiglio dei Ministri degli Esteri, che ha come presidente permanente l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE.

Nelle votazioni riguardanti questioni di sicurezza, affari esteri e imposizione fiscale, le decisioni del Consiglio devono essere prese all'unanimità. Nelle altre questioni vale il principio di “maggioranza qualificata” di due tipi (perché una proposta sia approvata devono essere favorevoli almeno 15 Paesi, che rappresentino almeno il 65% della popolazione della UE).

poteri

Il Consiglio della UE è il vero organo decisionale dell'Unione.

- 1.- Approva le leggi europee (proposte dalla Commissione) con valore vincolante per tutti gli Stati membri (**potere legislativo**). Su alcune materie - bilancio, giustizia, sicurezza, immigrazione - il suo potere è condiviso con il Parlamento (**potere legislativo concorrente**).
- 2.- Nella veste di Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze coordina le politiche economiche generali dei Paesi membri e fissa le linee della **politica economica globale**.
- 3.- Approva il bilancio dell'UE in accordo col Parlamento (potere concorrente)
- 4.- Firma accordi tra l'UE e gli altri paesi
- 5.- Elabora la politica estera e di difesa dell'UE
- 6.- Coordina la cooperazione fra i tribunali e le forze di polizia nazionali.

Commissione europea

formazione

I suoi 28 membri, uno per ogni Paese dell'Unione, sono designati dai rispettivi governi e proposti dal Consiglio al Parlamento, chiamato a votarli collettivamente. Il suo Presidente è eletto dal Parlamento (*José Barroso*) e partecipa alla scelta degli altri 27 Commissari.

Ogni Commissario è a capo di strutture amministrative, paragonabili ai Ministeri, dette Direzioni, ognuna preposta ad un settore di competenza comunitaria (si contano circa 15.000 funzionari).

La Commissione risponde dei propri atti al Parlamento, che può anche censurarla.

poteri

La Commissione europea ha funzione di governo della UE: controlla l'applicazione dei Trattati e delle leggi europee, gestisce i programmi, esegue le decisioni del Consiglio. In particolare dà esecuzione alle politiche nei diversi settori e controlla la loro attuazione da parte degli Stati membri (**potere esecutivo**).

Controlla i conti pubblici degli Stati membri.

Ha potere di iniziativa legislativa.

Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza

formazione

E' nominato dal Consiglio Europeo ed è Vicepresidente della Commissione.

poteri

Presiede la politica estera e di sicurezza comune; rappresenta l'Unione Europea nei rapporti con gli altri Stati, negli Organismi internazionali e nelle Conferenze internazionali.

Con il Trattato di Lisbona l'Unione Europea ha acquisito capacità giuridica e può stipulare trattati internazionali vincolanti per gli Stati membri.

L'UE non ha un proprio esercito, ma per risposte rapide in caso di catastrofi umanitarie, azioni di salvataggio e mantenimento della pace dispone di una forza di reazione fornita da alcuni Paesi UE (cfr. a Vicenza l'ex caserma Chinotto, centro di addestramento militare UE).

Corte di Giustizia europea

formazione

E' composta da un giudice per ogni Paese dell'Unione e da avvocati generali.

poteri

E' l'organo giurisdizionale della Ue e vigila sull'applicazione delle norme europee nei singoli Stati (supremazia del diritto comunitario su quello nazionale)

Banca Centrale Europea

formazione

E' operativa dal 1998

poteri

Fissa gli obiettivi di politica monetaria dell'area euro (in sostanza emette euro e fissa il tasso di interesse a cui lo presta alle banche, così decidendo il valore dell'euro rispetto alle altre monete).

Vigila sulle banche dei Paesi dell'euro.

Garantisce la stabilità dei prezzi (inflazione non superiore al 3%).

Il difetto di democrazia dell'Unione Europea

Il Parlamento è l'unico organo della U.E. effettivamente rappresentativo dei cittadini: infatti è composto da eurodeputati eletti a suffragio universale diretto su base nazionale. Esso ha il potere legislativo e di bilancio, ma congiuntamente con il Consiglio dell'Unione Europea; anzi, in ambito legislativo il suo potere è semplicemente consultivo. Peccato che il **Consiglio dell'U.E. abbia invece l'effettivo potere legislativo senza né essere eletto né ricevere la fiducia del Parlamento**, dal momento che è composto dai Ministri dei Paesi aderenti all'Unione. Pertanto ogni ministro del Consiglio non rappresenta i cittadini europei, ma il proprio Stato/governo a cui risponde e dei cui interessi particolari si fa carico. La Commissione poi, che propone le leggi, dà esecuzione alle politiche nei diversi settori e controlla la loro attuazione da parte degli Stati membri (**potere esecutivo**), a differenza dei poteri esecutivi degli Stati non riceve il proprio potere da un mandato elettorale dei cittadini europei: **i 28 membri della Commissione sono infatti designati ognuno dai rispettivi governi** di cui tendono a riflettere il punto di vista e l'interesse. Anche **Banca Europea** e **Fondo Monetario** sono nominati dai Governi nazionali.

E le decisioni economiche sono prese dalla troika: Consiglio, Commissione, Banca Europea, Fondo Monetario. Troppe volte in tempi recenti il Consiglio e la Commissione hanno mostrato miopia politica e appiattimento sulla linea dei Paesi forti (Germania e Paesi del Nord Europa, ma il voto era all'unanimità!), sia adottando politiche recessive di austerità in fase economica già recessiva, sia imponendo diktat ai Paesi in difficoltà per eccesso di deficit/debito pubblico. Eppure la Carta dei diritti dell'Unione Europea nel Preambolo recita: "L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà [...]. Essa pone la persona al centro della sua azione".

Va anche segnalato che troppo spesso i tecnici di Bruxelles si comportano da semplici burocrati nel senso peggiore del termine: seguono teorie e obiettivi astratti, quando non addirittura interessi di gruppi ristretti (lobby) o di singoli Stati, dimenticando il fine: il "ben essere" dei cittadini europei. E' importante che le Istituzioni e la burocrazia europea mettano i cittadini davanti ai numeri, anche se dai numeri economici non si può prescindere.

L'architettura dell'Unione Europea va dunque riformata radicalmente per diventare finalmente democratica. «O l'Europa sarà democratica o non sarà» ha detto Martin Schulz, il presidente del Parlamento europeo, sottolineando come i poteri del Parlamento rimangano molto al di sotto dei poteri attribuiti in sistemi democratici ai parlamenti nazionali: in particolare il Parlamento europeo non è titolare del potere legislativo, che resta saldamente in mano ad istituzioni intergovernative.

Quel "non sarà" indica un rischio reale di implosione dell'Unione Europea, in un momento in cui l'Unione avrebbe un compito nuovo enorme da assumere: **il controllo democratico sui poteri economico-finanziari sovranazionali.**

2. LE POLITICHE ECONOMICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Dell'Unione Europea sono note al grande pubblico le politiche monetarie, oggetto di continua citazione giornalistica, di martellanti richiami e giustificazioni dei nostri governanti e politici, di infinite discussioni pro e contro da parte di opinionisti, rappresentanti dei poteri forti, populistici, gente comune. Quasi sconosciute al grande pubblico e, forse, anche a tanti nostri politici dilettanti, sono invece le politiche di sviluppo, settoriali, di coesione. Esaminiamo distintamente i due temi.

Le politiche monetarie dell'Unione Europea

⇒ I parametri di stabilità monetaria (Trattato dell'Unione Europea di Maastricht 1992)

Sottoscritto a Maastricht nel febbraio '92 (per l'Italia governo Andreotti), il Trattato che istituiva l'Unione Europea entrò in vigore nel novembre '93. Il Trattato riguardava: ① l'unione economica e monetaria; ② la cooperazione nei settori della giustizia e della sicurezza interna; ③ politiche sociali; ④ politiche di tutela ambientale; ⑤ avvio di una comune politica estera; ⑥ sviluppo della cittadinanza europea e dei diritti connessi.

L'unione economica e monetaria doveva essere realizzata attraverso il **coordinamento delle politiche economiche**, la **banca centrale**, la **moneta unica euro**. Il coordinamento delle politiche economiche puntava a realizzare sia un'economia il più possibile equilibrata tra le diverse aree/Paesi dell'Europa sia la moneta unica. Esso sfociò nel 1995 in un **Patto di stabilità**, che fissava 4 parametri che ogni Stato aderente all'unione monetaria avrebbe dovuto rispettare a partire dall'entrata in vigore dell'euro:

1- rapporto debito/Pil entro il 60%

2- rapporto deficit/Pil entro il 3%

3- inflazione entro il 3% annuo

4- politica monetaria in grado di tenere l'inflazione sotto il 3%

Il 1° gennaio 2002 l'**euro** entrò in vigore come moneta di 11 Paesi. Italia e Belgio furono accolti nonostante il loro rapporto debito/Pil fosse largamente al di sopra del parametro, ma fu premiato il loro sforzo di rientro negli anni immediatamente precedenti (l'Italia era passata dal 121% del 1995 al 108% del 2001; negli stessi anni l'inflazione era scesa dal 5,4% al 2,7%).

Ad oggi, aprile 2014, i Paesi dell'area euro sono 18.

⇒ 2012 Patto di bilancio europeo – Fiscal compact

Il Patto di stabilità per molti Paesi restò solo sulla carta. Ad esempio l'Italia, che nel 1995 aveva un rapporto debito/Pil del 121%, ha mantenuto tale rapporto costantemente al di sopra del 100%, quindi di gran lunga superiore al 60% entro cui avrebbe dovuto rientrare in base agli accordi sottoscritti (coloro che “pensano male” sostengono che i diversi governi italiani abbiano sottoscritto i vincoli europei di bilancio perché qualcuno dall'esterno ci costringesse a rientrare da un debito che populismo elettorale, clientele e corruzione ci spingevano piuttosto a dilatare!).

A partire dalla primavera 2010 la Germania di Angela Merkel, sostenuta dalla Francia di Sarkozy e da alcuni Paesi minori del Nord-Europa, ha spinto per un rigoroso rispetto dei patti, particolarmente sul rapporto debito/pil (max 60%) e deficit/pil (max 3%). Dopo quasi due anni di pressioni, nel dicembre 2011 il Consiglio Europeo dei 17 Paesi dell'area euro [per l'Italia governo Monti] ha concordato all'unanimità le linee fondamentali di un Trattato di stabilità fiscale che rende rigido il rispetto dei parametri di Maastricht. Il 30 gennaio 2012 il Consiglio Europeo, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, ha approvato il Trattato (**Patto di bilancio europeo o Fiscal compact**) che vincola i Paesi firmatari al rispetto delle seguenti regole:

1- impegno ad avere un **deficit pubblico strutturale non superiore allo 0,5%** e, comunque, obbligo a **non superare mai il 3%, pena sanzioni**;

- 2- obbligo di un **rapporto debito/Pil non superiore al 60% entro 20 anni**, con rientro dell'eccedenza al ritmo del 5% annuo pena sanzioni (*NOTA – L'Italia con un rapporto debito/Pil nel 2013 del 133%, dovendo fra venti anni non superare il 60%, dovrà risparmiare nel 2014 circa 55 miliardi da usare per ridurre il debito*);
- 3- obbligo per gli Stati di prevedere correzioni automatiche di entrate o uscite nel caso di sfioramento dei parametri (*è quanto è successo a settembre 2013 all'Italia con l'aumento automatico dell'Iva dal 21 al 22%, altrimenti il suo deficit 2013 avrebbe superato il 3% del Pil*);
- 4- impegno per gli Stati ad inserire nella loro Costituzione la norma del pareggio di bilancio, impegno che sarà verificato dalla Corte europea di Giustizia; senza questa modifica costituzionale un Paese non potrà ottenere prestiti del Fondo di Stabilità;
- 5- impegno a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio d'Europa e con la Commissione.
NOTA – La corte Costituzionale Tedesca ha stabilito inammissibile un Trattato che alieni il potere di bilancio del Bundestag alle Istituzioni europee.

⇒ 2012 Meccanismo di stabilità europea (Mes)

Nel settembre 2012, sulla base di un Trattato intergovernativo, entra in vigore un nuovo organismo europeo, collegato al Patto di bilancio, con sede in Lussemburgo e valenza operativa (quindi di governo economico): si tratta del Meccanismo di stabilità europea. Dispone di un capitale di 700 miliardi di euro ed ha il compito di salvare gli Stati a rischio tracollo finanziario.

Lo Stato in difficoltà che chiede prestito al Mes, deve sottostare alle direttive di politica economica e controlli del Mes stesso (le sue sedute sono aperte ai grandi investitori finanziari internazionali in qualità di osservatori), perdendo la propria sovranità di bilancio a favore di una governance economica privata. Alla Grecia è successo esattamente questo. I risultati a fine 2013 sono: disoccupazione al 28%, 34% della popolazione a rischio povertà, 40% della popolazione incapace di onorare i debiti.

Le politiche economiche di sviluppo e coesione dell'Unione Europea

La politica economica dell'Europa non riguarda solo l'euro e il controllo sui bilanci degli Stati aderenti. Molta della politica economica U.E. è indirizzata allo **sviluppo e coesione dei Paesi membri**.

⇒ Politiche settoriali

- politica agricola comune (*opera attraverso il fondo per lo sviluppo rurale e assorbe circa il 40% del bilancio comunitario*);
- politiche marittime e per la pesca;
- politiche sociali (*fondo per l'inclusione sociale e per combattere la povertà - interventi in campo scolastico sia con un programma di modernizzazione dei sistemi d'istruzione dei singoli Stati sia finanziando gli scambi all'estero degli studenti [progetti Erasmus, Comenio]. I fondi Erasmus per borse di studio a studenti in scambio con scuole e università estere hanno raggiunto nel periodo 2007-2013 la cifra di € 2,788 miliardi, coinvolgendo circa tre milioni di studenti*);
- politiche per la tutela ambientale (*sono quelle, ad esempio, che hanno fissato i parametri 20-20-20 [riduzione delle emissioni di anidride carbonica del 20% e utilizzo del 20% di energie alternative entro il 2020] o che hanno finanziato raccolta differenziata, riciclaggio, termovalorizzazione dei rifiuti. NOTA. L'Italia usufruisce dei fondi per queste politiche ambientali e tuttavia, allo scadere dei tempi, rischia spesso denunce per inadempienza, viene condannata e si becca sanzioni*);
- politiche energetiche (*ad es. nel Piano 2007-2013 l'Enel aveva avuto a disposizione 100 milioni per la riconversione della centrale di Porto Tolle: riconversione non fatta, milioni persi!*);
- interventi per calamità naturali (*vedi finanziamenti per la ricostruzione dopo i terremoti dell'Aquila e dell'Emilia*).

⇒ Fondi strutturali per lo sviluppo regionale e per la coesione

Questi fondi, che impegnano il 37% del bilancio europeo, servono a finanziare vari progetti di sviluppo, con gli obiettivi di ridurre le disparità regionali ed aumentare competitività e occupazione:

- finanziamento di infrastrutture (*ferrovie [TAV], strade [corridoi europei], mobilità sostenibile, efficienza e risparmio energetico nelle città, economia digitale...*);
- finanziamento alla ricerca e all'innovazione (*col Piano 2007-2013 l'Europa ha erogato 53 miliardi per ricerca e innovazione – Due progetti chiave del Piano 2007-2013 sono il “progetto cervello umano”, una ricerca interdisciplinare tra informatica, neuroscienze e psicologia cognitiva per la comprensione del funzionamento delle attività cerebrali e del loro decadimento e la simulazione delle stesse attraverso un supercomputer entro il 2023; e il “progetto grafene”, il “materiale delle meraviglie”, la “plastica del futuro”*);
- valorizzazione dei beni ambientali e culturali (*si vedano, ad esempio, i fondi per il restauro della zona archeologica di Pompei*);
- finanziamento di progetti di sviluppo e sostegno delle aree montane...

Parte di questi fondi sono gestiti direttamente da Bruxelles e riguardano per lo più i giovani, l'avvio di nuove imprese, le associazioni che operano nel sociale, ma soprattutto la ricerca e l'innovazione tecnologica. *Questi fondi risultano fondamentali per la ricerca in Italia, in considerazione dei ridotti investimenti [tagli] dei governi nazionali. Tuttavia nel periodo 2007-2013 in questo campo il “sistema Veneto” (Regione, Università, Fondazioni, imprese) si è assicurato appena un quarto dei fondi della Lombardia ed un terzo di quelli dell'Emilia Romagna*

Parte dei fondi strutturali e di coesione sono gestiti direttamente dalle Regioni. *Rispetto al Piano 2007-2013, il Veneto, che aveva a disposizione 452 milioni, ha avuto approvati progetti per il 75% dei fondi disponibili, perdendo circa 115 milioni di possibili investimenti [l'Emilia Romagna ha sfiorato il 100%]; i pagamenti a giugno 2013 ammontavano appena al 47% del totale. Peggio ancora il Veneto ha fatto con il Fondo Sociale Europeo, ove erano disponibili 716 milioni. In genere l'Italia, e il Veneto, spende poco e male i fondi europei. L'Italia ha usato meno della metà dei soldi stanziati per il 2013, perdendo fra ritardi, inadempienze e frodi circa € 5,7 miliardi. A proposito di frodi, la Sicilia nel 2013 ha avuto bloccati per frodi 148 milioni su un blocco totale per l'Italia di 344; e la beffa è che quei soldi dovrà ora sborsarli il governo italiano e recuperarli dai frodatori. Nel decennio 2003-2013 l'UE ha scoperto frodi e bloccato fondi nei confronti dell'Italia per 1 miliardo e 200 milioni.*

E' da sperare che con il nuovo Piano 2014-2020, che destina alle Regioni italiane 30 miliardi, le cose vadano meglio.

Qualche riflessione sulle vicende economiche recenti

Il malcontento popolare tra politiche neoliberiste, diktat europei e populismo

Il Consiglio dell'Unione Europea – che non è organo elettivo né risponde al Parlamento unico organo democraticamente eletto dell'Unione; si tratta infatti di un'Istituzione intergovernativa - nella versione Ministri economici coordina le politiche economiche generali dei Paesi membri e decide le politiche economiche dell'Unione. Questo coordinamento negli ultimi anni si è tradotto in diktat agli Stati bisognosi di aiuti economici, ed in politiche economiche neoliberiste.

La troika (Consiglio, Commissione, Banca Europea e Fondo Monetario) ha imposto agli Stati tutti, anche a quelli in gravissime difficoltà economiche come la Grecia, il rientro del debito/deficit pubblico entro parametri fissati in tempi di boom economico; eppure era in atto una terribile crisi economica che queste politiche di auterità hanno aggravato. I **diktat** poi si sono tradotti, per volontà dei tecnocrati del *Meccanismo di stabilità economica / Fondo salva Stati*, in tagli indiscriminati, soprattutto alla spesa sociale e non certo alle spese militari. Così il governo greco ha da un lato confermato le commesse navali alla Germania e dall'altro su indicazioni della troika ha tagliato le spese per la sanità e per i diritti sociali. Con conseguenze ben descritte dal “rapporto uscito a fine febbraio su Lancet, numero uno delle riviste mediche, circa i danni che sta infliggendo alla popolazione la crisi della sanità in Grecia per via delle

misure di austerità imposte dalle istituzioni Ue. Chi soffre di cancro non riesce più a procurarsi le medicine necessarie, divenute troppo costose. La quota di bambini a rischio povertà supera il 30 per cento. Sono ricomparse, dopo quarant'anni, malaria e tubercolosi. I suicidi sono aumentati del 45 per cento. Chi fa uso di droga non dispone più di siringhe sterili distribuite dal sistema sanitario, per cui utilizza più volte la stessa siringa. Risultato: i casi di infezione Hiv rilevati sono passati da 15 nel 2009 a 484 nel 2012. [...]. I tempi di attesa per le visite specialistiche si sono allungati sovente di molti mesi perché i medici che vanno in pensione non sono rimpiazzati. Molti rinviando o rinunciano a visite mediche o esami clinici perché i ticket hanno subito forti aumenti e non riescono più a pagarli” (Luciano Gallino, *Il crimine dell'austerità e l'impunità dei vertici Ue*, Repubblica, 15 marzo 2014).

In secondo luogo la troika ha applicato **politiche di destra neolibera**. Tagliare i debiti e ridurre gli investimenti pubblici in tempi di crisi significa chiudere aziende e aumentare la disoccupazione (si confrontino le opposte politiche espansive adottate dagli U.S.A. del governo Obama). Dall'altro lato quasi tutti i pacchetti di aiuti dell'Unione Europea (circa 700 miliardi di euro, di cui 400 messi dal governo tedesco) sono serviti a salvare le banche, causa prima delle speculazioni che avevano generato la crisi. Dunque quasi un'Europa della finanza contro un'Europa dei popoli!

E' vero altresì che i cittadini di questi Stati (Grecia e Italia in primis), se a suo tempo avessero scelto di farsi governare da buoni amministratori anziché da corrotti e clientelari procacciatori di consenso, politici incuranti di far esplodere il debito pubblico consentendo alla nazione di vivere al di sopra delle proprie possibilità, non si troverebbero oggi **sommersi dal debito, con governi ricattabili dalle lobby della finanza mondiale**.

L'Italia, come altri Paesi dell'Unione, troppo spesso ha firmato Trattati e condiviso leggi e programmi con superficialità

E' spesso mancata la piena consapevolezza delle conseguenze, pensando che anche a livello di Unione Europea potessero valere due modi di fare diffusi tra gli italiani.

- 1) La regola dei “furbi”: fatta la legge, trovato l'inganno; illegalità diffusa; sanatorie delle violazioni. In fondo l'Italia è stata per trent'anni la patria dei condoni edilizi e fiscali, che sono un insulto al diritto e uno schiaffo a chi rispetta la legge. Così ad esempio l'Italia ha fatto con le “quote latte”: ha concordato una riduzione della propria produzione di latte in cambio di vantaggi in altri settori; i piccoli allevatori hanno chiuso le stalle, intascando i soldi dell'Europa, ma nello stesso tempo alcuni grandi allevatori aumentavano la produzione di latte sfiorando le quote; l'Europa li ha multati, ma le multe sono state pagate dallo Stato... Alla fine l'Europa ha preteso le multe dai produttori che avevano violato la legge e il rientro nelle quote concordate. Ma in Italia la disinformazione pubblica – anche di molti politici - ha esaltato questi “poveri” allevatori e scaricato le colpe su Bruxelles!
- 2) La possibilità di cambiare le regole a proprio favore in qualsiasi momento o di fare finta che le regole non esistano. E' quanto è successo per lo sfioramento del debito e del deficit con l'ultimo governo Berlusconi: ma l'Europa nell'estate 2011 ha chiesto un cambiamento radicale di passo, pena sanzioni... Il resto è storia recentissima: **impennata degli interessi sul debito pubblico** (*così è successo che ai primi di novembre 2011 la Germania finanziasse il proprio debito con Bund decennali a interesse 1,72%, mentre i BTP italiani negli stessi giorni erano al 7,24%; la differenza 5,52 si chiama spread. A metà mese il governo Berlusconi cadeva travolto dallo spread*), governi del Presidente...

All'entusiasmo per gli aspetti positivi dell'Unione Europea non ha fatto riscontro una seria valutazione degli obblighi richiesti ad ogni Stato

Al Parlamento Europeo l'Italia ha spesso eletto politici di terz'ordine o “trombati” a livello nazionale.

I Ministri italiani e i loro collaboratori si sono spesso rivelati incapaci di programmare insieme agli altri politiche di lungo respiro non penalizzanti per l'Italia (vedi i Ministri dell'agricoltura).

I governi italiani, i mass-media, i cittadini hanno appoggiato con “entusiasmo anticomunista” un veloce allagamento ad est dell'Unione, senza porre condizioni o dilatare i tempi (in 15 anni a partire dal crollo del blocco sovietico 11 Paesi dell'est sono entrati a far parte dell'UE). Voci perplesse non si sono levate. Salvo poi accorgersi che i benefici erano tutti per le aziende che delocalizzavano le produzioni nei

nuovi Paesi, con basso costo della manodopera. In Italia parallelamente si chiudevano produzioni e si perdevano posti di lavoro.

L'Italia è entrata nell'euro per goderne i vantaggi, quali la stabilità monetaria e la riduzione dell'inflazione, la riduzione dei tassi di interesse, la possibilità di acquistare petrolio e materie prime con moneta forte e quindi a prezzi più bassi... Ma non rispetta i vincoli che una moneta unica richiede.

Il governo italiano ha di recente condiviso il Patto di bilancio / Fiscal compact (governo Monti, 30 gennaio 2012) con un Parlamento schierato quasi compatto a favore; erano i tempi in cui il costo per interessi del debito pubblico era schizzato alle stelle; ma meno di un anno dopo Monti veniva sfiduciato dal Popolo della Libertà e si apriva la campagna elettorale: politici, mass-media, populisti e cittadini hanno gridato all'Europa che strozza i popoli con le sue politiche economiche!

Il problema del debito

*** Un grosso debito che si trascina è per se stesso un problema, perché finisce per gravare sulle spalle non di chi lo ha fatto, ma delle generazioni che vengono dopo.

*** Quando rientrare dal debito?

- Quando l'economia è in crescita, perché allora c'è spazio per il risparmio.

- Non in fase di recessione: risparmiare significa ridurre i consumi e la spesa sociale, quindi ridurre la domanda di beni e le tutele, quindi ridurre la produzione già compressa dalla crisi e aumentare la disoccupazione, quindi ridurre i consumi... E diventa un circolo vizioso, in cui il Pil cala, il debito in percentuale cresce e la crisi si avvita su se stessa. **In tempi di crisi servono politiche espansive**, cioè di aumento della spesa (teoria dell'economista Keynes che favorì l'uscita dalla crisi del '29).

*** Ma se non si è risparmiato e ridotto i debiti in tempo di vacche grasse, si potrà ancora aumentare la spesa e quindi il debito per uscire dalla crisi?

- In teoria sì, in attesa di tempi migliori per risparmiare. Ma i mercati finanziari approfitteranno del bisogno di denaro da parte degli Stati già fortemente indebitati e chiederanno **interessi crescenti**. Oggi l'Italia paga in interessi il 5% del proprio Pil, ma ha rischiato interessi insostenibili oltre il 7%. Quando il debito e gli interessi sul debito superano una certa soglia, lo Stato non è più in grado di pagare e deve dichiarare fallimento (default) (*come è successo anni fa all'Argentina*).

- Una soluzione proposta è quella di non conteggiare nel deficit/debito parte dei soldi che venissero usati per investimenti in grado di rendere più efficiente il Paese e di migliorarne la produttività. Si potrebbero allora sfiorare i parametri, ma gli investimenti produrrebbero una crescita del Pil e, quindi, un rientro – seppur posticipato – nei parametri. A meno che quegli investimenti non finiscano in mano ad imprese straniere (nel caso in cui le aziende nazionali non siano competitive sul piano tecnologico e della produttività), nel qual caso crescerebbe il Pil dello Stato estero.

- Altra soluzione: la Banca Europea finanzia i Paesi bisognosi o comperando parte del loro debito o prestando loro soldi a un tasso di interesse basso (come già ha fatto con le Banche). E potrebbe farlo o emettendo sul mercato “eurobond” (una specie di BOT europei) garantiti dall'insieme dei Paesi dell'Unione o emettendo direttamente euro e generando in tal modo una sua svalutazione (d'altra parte l'euro dal 1° gennaio 2002 ad aprile 2014 si è rivalutato del 17% sul dollaro).

Ma per queste operazioni serve il consenso dei Paesi “virtuosi”, cioè occorre che le formiche siano disposte ad aiutare le cicale. E' una scelta politica, così come alla fine della II guerra mondiale i Paesi vincitori hanno deciso di aiutare Germania e Italia, nonostante fossero gli Stati responsabili del disastro!

La miscela esplosiva di **scarsa democraticità dell'Europa**, di **politiche economiche di destra neoliberista** “lacrime e sangue” in un contesto di grave recessione e di politici nazionali che cavalcano il **populismo**, spiega il **malcontento che serpeggia tra i popoli europei**. Soprattutto tra quelli in grave crisi finanziaria, sottoposti ai controlli di bilancio e alle durissime condizioni di austerità stabilite da Consiglio, Commissione e tecnocrati di Bruxelles, condizioni che amplificano la crisi, spingono alle stelle la disoccupazione, riducono drasticamente la spesa sociale e aumentano il divario tra ricchi e poveri.

3. IL TRATTATO DI LISBONA: I DIRITTI DI CITTADINANZA

Come si è sviluppato il concetto di diritti naturali e civili

La nascita del concetto di diritti naturali risale alle Province Unite (Olanda) tra '500 e '600, nel pieno delle guerre di religione. Althusius e Ugo van Groot affermarono che la ragione - e la "ragione" è comune a tutti gli uomini purché la vogliano ascoltare – ci dice che gli uomini allo stato di natura, prima dunque del formarsi di una società, prima della costituzione degli Stati, prima anche del porsi dell'autorità religiosa, possiedono dei "diritti chiari ed evidenti per se stessi", che nessuna istituzione successiva può mettere in discussione. Questa teoria dei **diritti naturali** si è affermata in Europa nel corso di due secoli, diventando **patrimonio della civiltà europea**. I diritti erano sommariamente individuati: 1) diritto alla **vita** e alla sicurezza ("salus" in latino), 2) diritto alla **libertà**, da quella fisica e religiosa alle libertà di coscienza, di parola, di culto, di associazione...; 3) diritto di **proprietà**, intesa in senso ampio come proprietà del proprio corpo, del proprio lavoro, dei frutti del proprio lavoro e, di conseguenza, dei possessi materiali che questi frutti originano (*John Locke, Due trattati sul governo, 1690*).

I pensatori democratici del XVIII secolo, in primo luogo alcuni illuministi e Rousseau, cominciarono ad ampliare questi diritti, introducendo innanzitutto il **diritto all'uguaglianza** (*Dichiarazione dei diritti nel 1793* durante la rivoluzione francese), inteso fondamentalmente come uguaglianza politica e civile. Nella seconda metà dell'800 alcuni pensatori liberali ampliarono il concetto di libertà: non solo "libertà da" costrizione, ma anche "libertà di" poter decidere effettivamente ciò che si vuol essere. La riflessione liberale (liberaldemocratici) incontrò così la riflessione socialista sull'uguaglianza di condizioni di vita (socialdemocratici). L'incontro tra questi due movimenti di pensiero, alle origini tanto distanti, sviluppò tra '800 e '900 la riflessione sull'**uguaglianza di opportunità**, avviando quindi la discussione su diritti quali la salute, il lavoro, l'istruzione, l'abitazione... (**diritti civili e sociali**). C'è evidentemente un cambio di passo: mentre i diritti naturali appartengono alla sfera dell'uomo visto come individuo isolato, prima del suo mettersi insieme agli altri, i nuovi diritti suppongono l'esistenza di una società-Stato, che interviene per dare a tutti i suoi cittadini pari opportunità di vita. Questi nuovi diritti vengono definiti **diritti di cittadinanza**, in quanto appartengono all'uomo in quanto cittadino.

L'Unione Europea e i diritti di cittadinanza

L'Europa come istituzione sovranazionale è nata con un obiettivo molto concreto e limitato: la messa in comune di risorse (carbone e acciaio anzitutto) che avevano costituito motivo primo del contendere tra Francia e Germania. Questa messa in comune avrebbe evitato ulteriori devastanti conflitti, come erano state le due guerre mondiali, che avevano condotto i popoli europei alla barbarie, al reciproco annientamento, alla catastrofe. Seguendo questo progetto, l'integrazione si è avviata sul binario della collaborazione economica in alcuni settori chiave (carbone, acciaio, agricoltura, mercato comune).

Ma l'Europa, nel "sogno visionario" degli europeisti, come gli italiani Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni (*Manifesto di Ventotene 1941*) doveva diventare una patria, "...la **Federazione Europea** [...], un largo stato federale, il quale disponga di una **forza armata** europea al posto degli eserciti nazionali, spazzi decisamente le autarchie economiche [...], abbia gli **organi** e i mezzi sufficienti per fare eseguire nei singoli stati federali le sue deliberazioni, dirette a mantenere un ordine comune, pur lasciando agli Stati stessi l'**autonomia** che consente [...] lo sviluppo della vita politica secondo le peculiari caratteristiche dei vari popoli". Questo "sogno visionario" restò per quarant'anni un puro sogno.

La storia spiega dunque perché il tema dei diritti non fosse previsto nei Trattati fondativi della Comunità Economica Europea (*Trattato di Parigi 1951* e *Trattato di Roma 1957*). Esso si è sviluppato via via sulla base delle risoluzioni del **Parlamento** (la cui prima costituzione come Parlamento eletto direttamente dai cittadini è del 1979) e della giurisprudenza della **Corte di giustizia europea**, nata per vigilare sull'applicazione dei Trattati. Questi Trattati coinvolgevano ormai nuove materie, come **la libertà di circolazione dei cittadini e il loro diritto a veder riconosciuti ovunque gli stessi diritti e tutele** (Trattato di Shengen 1985), l'uniformazione delle **legislazioni sociali**, di **tutela del lavoro**, di

tutela ambientale (Atto Unico 1986) o, ancora, **politiche sociali e ambientali comuni** e sviluppo della **cittadinanza europea e dei diritti connessi** (Trattato dell'Unione Europea di Maastricht 1992). Nel 1997 il Trattato di Amsterdam inserì l'accordo di Schengen nel Trattato dell'Unione: da quel momento qualsiasi cittadino di un Paese dell'Unione poteva muoversi liberamente in tutti gli altri Paesi, usufruendo delle stesse tutele e diritti.

Nel dicembre 1999, su mandato del Consiglio europeo, si riunì una **Convenzione** per redigere la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. La Carta venne proclamata a **Nizza il 7 dicembre 2000**. Essa è contenuta in un Protocollo richiamato dall'**art.6 del Trattato dell'Unione Europea di Lisbona 2007**. Nel Preambolo della Carta si legge: **“L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione, istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”**.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Il Trattato di Maastricht definisce cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. uniforma e garantisce i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini dell'Unione, rendendo concreto e “giuridicamente vincolante” il concetto di **“cittadinanza europea”**. Essa **non sostituisce la cittadinanza nazionale, ma è un'aggiunta che comporta protezione e diritti supplementari**. Tali diritti sono raggruppati in sei capitoli, i cui titoli enunciano i valori fondamentali dell'Unione.

1. dignità umana

- inviolabilità della dignità umana

- diritto alla **vita** (nb. divieto della pena di morte) e all'integrità fisica e psichica della persona
- proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti
- proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

2. libertà

- diritto alla **libertà** e alla sicurezza
- rispetto della vita privata, familiare, domicilio, comunicazioni; protezione dei dati personali
- libertà di pensiero, coscienza, religione, espressione, informazione
- libertà di riunione e associazione
- diritto di sposarsi e di costituire una famiglia
- **diritto all'istruzione** e alla formazione professionale e continua
- **diritto al lavoro** e all'**esercizio di una professione** in qualunque Stato membro; **libertà d'impresa**
- diritto di **proprietà**
- libertà delle arti e della **ricerca scientifica**
- diritto di asilo; divieto di espulsioni collettive o estradizione in Stati con pena di morte o trattamenti inumani

3. uguaglianza

- uguaglianza davanti alla legge
- **divieto di discriminazione** fondata su nazione, sesso, origine etnica, lingua, religione, convinzioni personali, handicap, età, tendenze sessuali
- parità tra uomini e **donne** (eventualmente adottando misure a favore del sesso sottorappresentato)
- diritti del **bambino** (protezione, cure...)
- diritti degli **anziani** ad una vita dignitosa e indipendente e a partecipare alla vita sociale
- inserimento sociale e professionale dei **disabili**

4. solidarietà

- diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa
- diritto di negoziazione e di azioni collettive (come manifestazioni e sciopero)
- tutela in caso di licenziamento ingiustificato

- condizioni di lavoro sane, sicure, dignitose; limitazione dell'orario; riposi e ferie
- divieto del lavoro minorile; protezione dei giovani contro lo sfruttamento economico
- protezione della famiglia; diritto al congedo parentale
- diritto alla sicurezza e **assistenza sociale** (malattia, infortunio sul lavoro, vecchiaia, disoccupazione, povertà, abitazione...), diritto garantito anche in caso di spostamento all'interno dell'Unione
- **protezione della salute**
- **tutela dell'ambiente**, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile
- protezione dei consumatori

5. **cittadinanza**

- **diritto di voto** per il Parlamento europeo e per il Comune di residenza
- diritto ad una buona amministrazione
- diritto di accesso ai documenti
- **libertà di circolazione e di soggiorno**

6. **giustizia**

- diritto a un giudice imparziale; diritto di ricorso
- presunzione di innocenza

Questi diritti si possono anche classificare secondo quattro categorie storiche:

- 1) le **libertà** fondamentali
- 2) i **diritti politici** di elezione dei propri rappresentanti al Parlamento Europeo e nel Comune di residenza
- 3) I **diritti economici e sociali**, riconducibili alla libera iniziativa (libertà d'impresa, esercizio della professione) e ai diritti al lavoro, alla salute, alle tutele sociali
- 4) I **diritti contemporanei**, derivanti dagli sviluppi tecnologici (libertà di ricerca, procreazione assistita, tutela dei dati personali, tutela ambientale) o dall'abbattimento delle discriminazioni (inserimento dei disabili, coppie di fatto, libertà di orientamento sessuale).

Per concludere

Il quadro complessivo è grandioso, ma... Il governo ungherese di Orbàn, riconfermato ad aprile 2014, ultranazionalista, razzista e limitante la libertà di stampa, sembra essere in Europa solo per i vantaggi economici e non per una condivisione dei valori e dei diritti di cittadinanza. L'Italia è spesso sottoposta a richiami e condanne della Corte di Giustizia di Strasburgo per violazione della Carta dei diritti (dalle questioni sulle coppie di fatto alla procreazione assistita, dalla violazione del diritto alla salute causa inquinamento ai ritardi nella giustizia...). Soprattutto le stesse Istituzioni dell'Unione, durante la crisi economica scoppiata nel 2008, hanno adottato politiche che miravano a mantenere bassa l'inflazione e forte l'euro, a salvare le banche, a costringere i Paesi membri a politiche di austerità secondo parametri fissati in tempi di boom a scapito di politiche per il lavoro, le tutele sociali, il rilancio dei consumi. Nessun piano straordinario di investimenti, come è stato quello del presidente americano Obama che ha scommesso sulla "green economy" per uscire dalla crisi. Nessuna penalizzazione delle banche, causa prima della crisi con le loro speculazioni sui derivati e sulla bolla immobiliare.

E' evidente la profonda contraddizione tra i principi dell'Unione ("L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà [...]. Essa pone la persona al centro della sua azione [...] creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e le contrarie politiche di destra neoliberista adottate da Commissione, Consiglio e Banca Europea, dominate da governi conservatori. In questi anni i diritti di solidarietà non sono solo rimasti sulla carta, ma si sono ridotti a causa sia della crisi sia delle politiche imposte dall'Unione (emblematico in questo senso è il caso dei tagli imposti alla Grecia sulle spese per la sanità e per le tutele sociali).

Come si vede la strada dei diritti di cittadinanza è ben tracciata, ma il percorso effettivo delle politiche dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri è ancora lungo.