CAPITOLO

16

L'Unione europea

La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. — Robert Schuman, dichiarazione del 9 maggio 1950 (testo italiano pubblicato dall'Unione europea)

OBIETTIVI

1. Ricostruire le tappe dell'integrazione europea, dal Manifesto di Ventotene e dalla dichiarazione Schuman al trattato di Lisbona e all'Unione a 27.
2. Distinguere le sette istituzioni dell'Unione e spiegare come si approva una legge europea, che cosa sono regolamenti e direttive e che cosa significa sussidiarietà.
3. Descrivere le principali politiche dell'Unione (mercato unico, Schengen, euro, PAC, coesione, Erasmus+, clima, NextGenerationEU) e i suoi limiti.
4. Conoscere i valori dell'Unione, i diritti della cittadinanza europea e le basi costituzionali della partecipazione dell'Italia.
5. Leggere carte e dati sull'Unione: Stati e allargamenti, popolazione, ricchezza e divari regionali, e localizzare i 27 Stati sulla carta muta.

INDICE DEL CAPITOLO

16.1 Dall'idea all'Unione 2
16.2 Le istituzioni 7
16.3 Che cosa fa l'Unione 12
16.4 Cittadini europei 16
16.5 L'Unione nei dati 18

Storia e Geografia 2 · Parte IV · L'Europa carolingia e feudale · versione 1.0
Capitolo 16: L'Unione europea · pagine 439–468 del volume completo · estratto per lo studio

Prendi il portafoglio. La moneta da un euro che hai in tasca ha una faccia uguale in ventuno Stati e un'altra faccia diversa per ciascuno: l'Uomo vitruviano di Leonardo se è stata coniata in Italia, un'aquila se viene dalla Germania. Con la tua carta d'identità puoi prendere un treno da Milano a Lisbona senza mostrare il passaporto a nessuna frontiera; se ti ammali in vacanza a Vienna, la tessera sanitaria ti fa curare come un cittadino austriaco; fra qualche anno potrai passare un semestre di università a Cracovia o a Lione con una borsa Erasmus. Nessuna di queste cose era possibile per i tuoi bisnonni. Tutte derivano da un'unica scelta, fatta da alcuni Stati europei dopo la Seconda guerra mondiale: mettere in comune una parte delle proprie decisioni.

Nei capitoli precedenti hai seguito l'Europa dall'Impero romano all'Impero di Carlo Magno, che alcuni hanno chiamato «padre dell'Europa» (capitolo 13), fino ai regni nati intorno al Mille. Hai anche visto, nel capitolo 4, che cosa sono il territorio europeo e il Consiglio d'Europa, e nel capitolo 8 che gli Stati possono cedere parte della loro sovranità a organizzazioni internazionali. In questo capitolo studiamo il caso più ambizioso di questa scelta: l'**Unione europea** (UE). Vedremo come è nata, come funzionano le sue istituzioni, che cosa fa per i suoi cittadini e quali sono i suoi limiti, e la leggeremo infine attraverso i dati.

16.1 Dall'idea all'Unione

16.1.1 Un continente da ricostruire

Nel 1945 l'Europa usciva dalla seconda guerra mondiale in trent'anni, con decine di milioni di morti, città distrutte e milioni di profughi. La storia del Novecento la studierai nell'ultimo anno; qui basta un'idea: molti europei si convinsero che gli Stati nazionali, lasciati soli, avrebbero continuato a farsi la guerra, e che la pace richiedeva qualcosa di più di un trattato fra vincitori e vinti. Dall'idea di unire l'Europa nacquero progetti diversi. Alcuni pensavano a una vera federazione, con un governo comune; altri a una cooperazione fra governi che restassero pienamente sovrani. Il Consiglio d'Europa, fondato nel 1949 (capitolo 4), seguì la seconda strada; le Comunità europee, come vedremo, ne tentarono una terza.

APPROFONDIMENTO

Il Manifesto di Ventotene. Nel 1941, mentre la guerra divampava, sull'isola di Ventotene, nel golfo di Gaeta, il regime fascista teneva al confino centinaia di oppositori politici. Due di loro, **Altiero Spinelli** ed **Ernesto Rossi**, scrissero, discutendone con **Eugenio Colorni** e con altri confinati, un testo intitolato *Per un'Europa libera e unita*, oggi noto come **Manifesto di Ventotene**. Il manoscritto fu portato sul continente da Ursula Hirschmann e Ada Rossi, circolò di nascosto e fu stampato nel 1943; nel gennaio 1944 Colorni ne curò a Roma un'edizione con una sua prefazione.

L'idea centrale era semplice e radicale: dopo la guerra la divisione fondamentale non sarebbe stata più tra destra e sinistra, ma tra chi voleva ricostruire i vecchi Stati nazionali sovrani, che a loro avviso avevano prodotto le guerre, e chi voleva superarli con una **federazione europea**, dotata di un proprio esercito, di una propria moneta e di istituzioni elette dai cittadini. Nell'agosto 1943, a Milano, Spinelli e i suoi compagni fondarono il **Movimento federalista europeo**. L'Europa che è nata davvero è molto diversa da quella sognata a Ventotene; ma Spinelli, divenuto deputato europeo, continuò a battersi per il suo progetto fino alla morte, nel 1986, e uno degli edifici del Parlamento europeo a Bruxelles porta il suo nome.

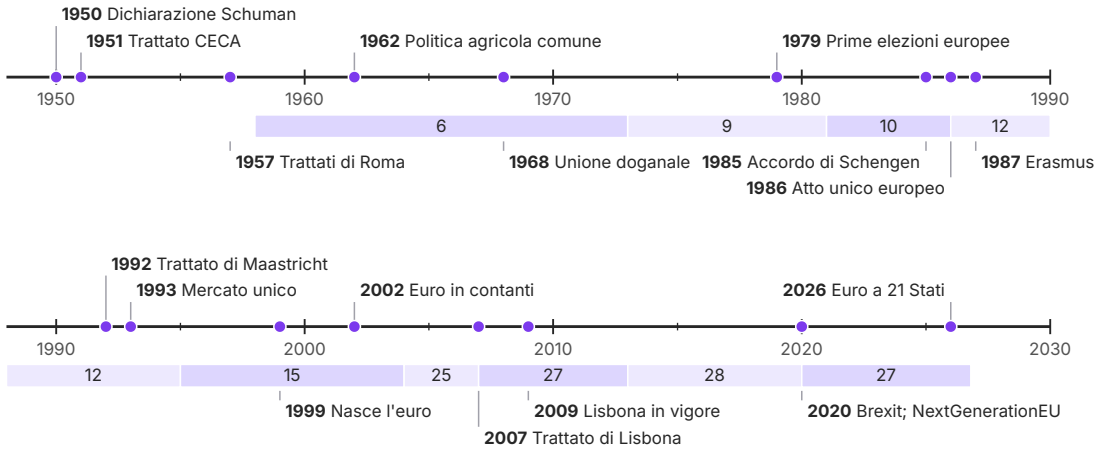
16.1.2 Dalla dichiarazione Schuman ai trattati di Roma

Il primo passo concreto venne dalla Francia. Il **9 maggio 1950** il ministro degli esteri francese **Robert Schuman**, su un progetto preparato da Jean Monnet, propose alla Germania occidentale di mettere la produzione di carbone e di acciaio dei due Paesi sotto un'autorità comune, aperta agli altri Stati europei. Carbone e acciaio erano allora le materie prime dell'industria pesante e delle armi: metterli in comune significava rendere quasi impossibile una nuova guerra tra Francia e Germania, che in settant'anni si erano combattute tre volte. Il testo della dichiarazione, nella versione italiana pubblicata dall'Unione europea, lo dice così: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». È il metodo che gli storici chiamano «dei piccoli passi»: non una federazione subito, ma settori concreti messi in comune uno dopo l'altro. Per questo il 9 maggio è oggi la **Festa dell'Europa**.

Il 18 aprile 1951 sei Stati (Francia, Germania occidentale, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) firmarono a Parigi il trattato che istituiva la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (**CECA**), entrata in vigore nel 1952. La sua novità era un'**Alta Autorità** le cui decisioni erano vincolanti per gli Stati: per la prima volta alcuni governi europei accettavano che un organo comune decidesse al loro posto in un settore preciso. L'Italia, che usciva da vent'anni di dittatura e da una guerra perduta, era tra i fondatori; tra i protagonisti di quegli anni c'era il presidente del Consiglio **Alcide De Gasperi**, che con Schuman, Monnet, il tedesco Konrad Adenauer e il belga Paul-Henri Spaak è ricordato tra i «padri fondatori» dell'Europa unita.

Il passo successivo fu più ampio. Il **25 marzo 1957**, a Roma, gli stessi sei Stati firmarono i **trattati di Roma**, che istituivano due nuove organizzazioni, in funzione dal 1° gennaio 1958: la **Comunità economica europea** (**CEE**), con l'obiettivo di creare un mercato comune per tutte le merci, e la **Comunità europea dell'energia atomica** (Euratom), per la ricerca e l'uso pacifico dell'energia nucleare. Nel 1962 nacque la **politica agricola comune** (PAC), che hai incontrato nel capitolo 14, e il 1° luglio 1968 i sei Paesi abolirono i dazi doganali sugli scambi fra di loro e adottarono gli stessi dazi verso il resto del mondo: era nata l'**unione doganale**. Nel 1979, per la prima volta, i cittadini elessero direttamente i membri del Parlamento europeo, che fino ad allora erano scelti dai parlamenti nazionali.

16.1.3 Dalla Comunità all'Unione



Nella fascia sotto l'asse: numero degli Stati membri delle Comunità europee e poi dell'Unione europea.

Figura 16.1 Le principali tappe dell'integrazione europea dal 1950 al 2026, in scala (il tempo è diviso in due righe, 1948–1990 e 1988–2030). Le date dei trattati sono quelle della firma, salvo dove è indicato «in vigore». Nella fascia sotto ogni asse, il numero degli Stati membri: le Comunità nascono con sei Stati nel 1958, l'Unione arriva a 28 nel 2013 e torna a 27 con l'uscita del Regno Unito (2020). Fonte delle date: Unione europea, *Storia dell'UE*, european-union.europa.eu.

Negli anni Ottanta le merci non pagavano più dazi, ma attraversare una frontiera restava complicato: ogni Stato aveva le proprie norme tecniche, i propri controlli, le proprie regole per riconoscere un diploma. L'**Atto unico europeo**, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, fissò l'obiettivo di un vero **mercato unico**, che fu completato il **1° gennaio 1993**. Nel frattempo, nel 1985, cinque Stati avevano firmato nel paesino lussemburghese di Schengen un accordo per abolire i controlli alle frontiere comuni, applicato dal 26 marzo 1995; e nel 1987 era

nato il programma **Erasmus**, che finanziava periodi di studio degli universitari in un altro Paese.

La fine della guerra fredda, con la caduta del muro di Berlino nel 1989 e la riunificazione della Germania nel 1990, cambiò il quadro. Il **7 febbraio 1992** i dodici Stati delle Comunità firmarono a **Maastricht**, nei Paesi Bassi, il Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993. Nasceva l'**Unione europea**: non più soltanto una comunità economica, ma un'organizzazione che comprendeva anche una politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione nella giustizia e negli affari interni, la cittadinanza europea e il progetto di una moneta unica. L'**euro** nacque il 1° gennaio 1999 in undici Stati, all'inizio solo per i pagamenti bancari; le banconote e le monete entrarono nelle tasche degli europei il **1° gennaio 2002**, in dodici Paesi.

Seguirono altri trattati, per adattare le istituzioni a un'Unione sempre più grande: Amsterdam (1997) e Nizza (2001). Nel 2004 i governi firmarono a Roma un trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, ma nel 2005 gli elettori francesi e olandesi lo respinsero con due referendum, e il progetto fu abbandonato. Gran parte delle sue riforme fu ripresa nel **trattato di Lisbona**, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il **1° dicembre 2009**. Da allora l'Unione si fonda su due trattati: il **Trattato sull'Unione europea** (TUE), con i principi e le istituzioni, e il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE), con le politiche e le procedure. La Figura 16.1 riassume queste tappe.

> **ERRORE FREQUENTE**
>
> **CEE, Comunità europee, Unione europea.** Non sono nomi diversi della stessa cosa nello stesso momento. La CEE nacque con i trattati di Roma (firmati nel 1957, in vigore dal 1958) insieme all'Euratom; con la CECA formava le **Comunità europee**. L'**Unione europea** nacque solo con il trattato di Maastricht (firmato nel 1992, in vigore dal 1993). Dire «l'Unione europea fu fondata nel 1957» è quindi sbagliato: nel 1957 nacque la CEE, da cui l'Unione discende. Il trattato CECA, che durava cinquant'anni, è scaduto nel 2002, e la CEE, ribattezzata Comunità europea nel 1993, si è fusa nell'Unione con il trattato di Lisbona.

16.1.4 Allargamenti, uscite, candidati

Dai sei Stati fondatori l'Unione è cresciuta con sette **allargamenti**, elencati nella tabella dell'appendice: nel 1973 entrarono Danimarca, Irlanda e Regno Unito; negli anni Ottanta, dopo la fine delle dittature, la Grecia (1981), la Spagna e il Portogallo (1986); nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia. Il più grande allargamento fu quello del **1° maggio 2004**, quando entrarono dieci Stati, otto dei quali dell'Europa centro-orientale che fino al 1989–1991 avevano avuto regimi comunisti; seguirono Bulgaria e Romania nel 2007 e la Croazia nel 2013 (Figura 16.2).

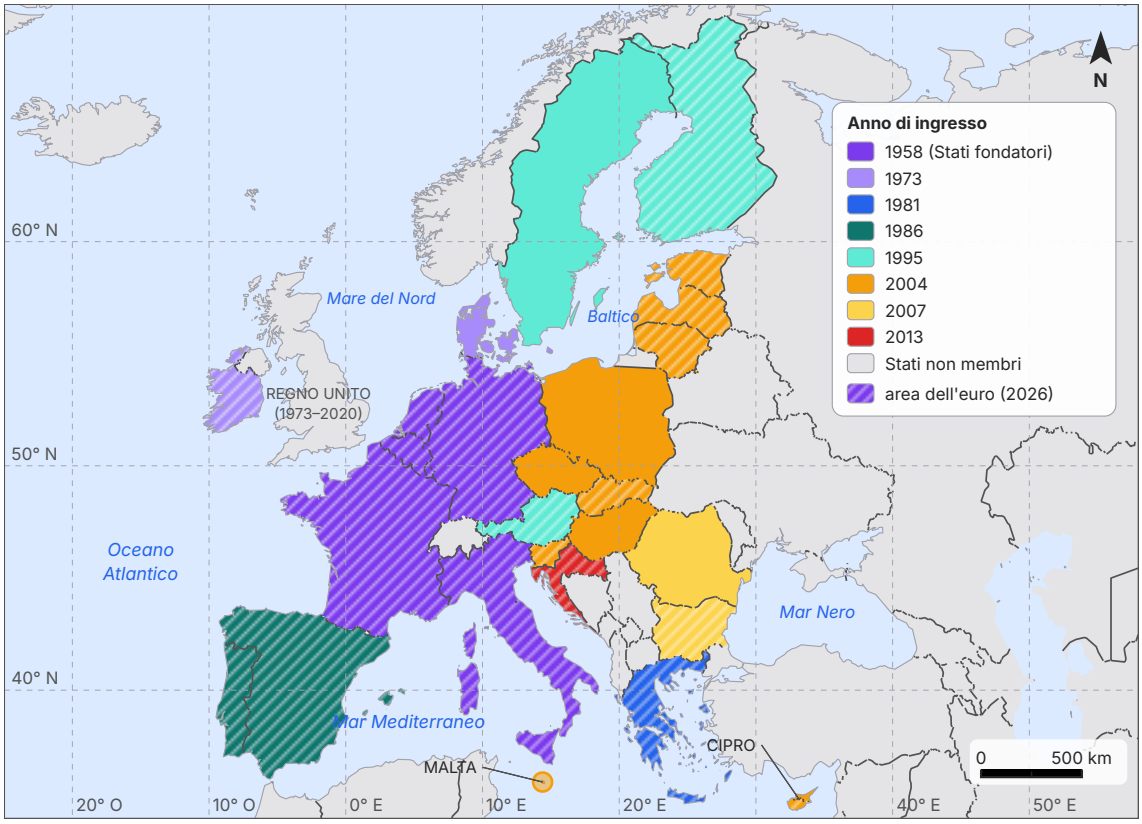


Figura 16.2 Gli Stati membri dell'Unione europea secondo l'anno di ingresso nelle Comunità europee o nell'Unione (il 1958 è l'anno di entrata in vigore dei trattati di Roma); il tratteggio bianco indica gli Stati dell'area dell'euro al 1° gennaio 2026. Il Regno Unito è stato membro dal 1973 al 2020. Cipro è membro con tutta l'isola, ma il diritto dell'Unione non si applica nella parte settentrionale, che il governo cipriota non controlla. Malta e Cipro, troppo piccole per mostrare il tratteggio, usano l'euro. Non sono visibili alla scala della carta le regioni ultraperiferiche, come le Canarie, le Azzorre o i dipartimenti francesi d'oltremare, che fanno parte dell'Unione. Confini e coste da Natural Earth; dati: appendice, Unione europea e Banca centrale europea.

Chi può entrare? L'articolo 49 del TUE stabilisce che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione». Nel 1993 il Consiglio europeo di Copenaghen ha precisato le condizioni, dette **criteri di Copenaghen**: istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani; un'economia di mercato capace di reggere la concorrenza; la capacità di applicare tutte le regole dell'Unione. La domanda è approvata all'unanimità dagli Stati membri e il trattato di adesione deve essere ratificato da ciascuno di loro: per questo i negoziati durano molti anni. Nell'ottobre 2026 i Paesi **candidati** sono nove: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina; il Kosovo ha presentato domanda ed è

considerato un candidato potenziale. I negoziati con la Turchia sono fermi da anni, mentre il Montenegro e l'Albania sono considerati i più vicini alla conclusione.

Si può anche uscire. L'articolo 50 del TUE, introdotto dal trattato di Lisbona, prevede che «ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione». Finora è successo una sola volta: dopo il referendum del 23 giugno 2016, in cui il 51,9% dei votanti scelse di uscire, il **Regno Unito** ha lasciato l'Unione il **31 gennaio 2020** (capitolo 6). L'uscita, detta *Brexit*, ha richiesto quasi quattro anni di trattative e ha reintrodotto controlli doganali tra il Regno Unito e l'Unione; un protocollo speciale ha evitato di ricostruire una frontiera sull'isola d'Irlanda, dove la pace tra le comunità dell'Irlanda del Nord dipende anche dal confine aperto.

16.2 Le istituzioni

16.2.1 Sette istituzioni

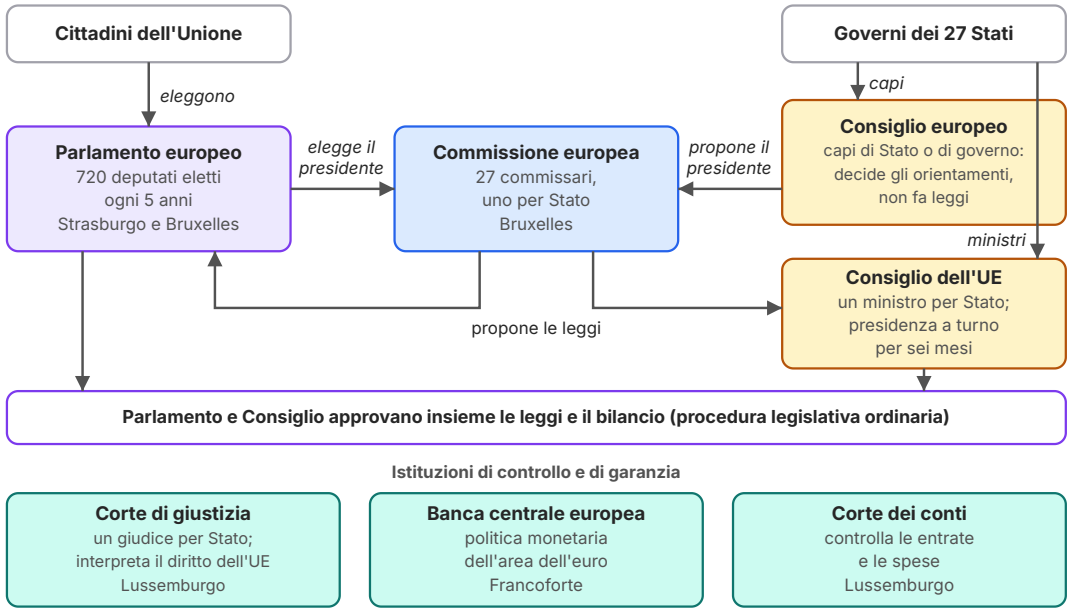


Figura 16.3 Schema semplificato delle sette istituzioni dell'Unione europea e dei loro rapporti principali (TUE, articoli 13–19). Il Parlamento rappresenta i cittadini, il Consiglio europeo e il Consiglio i governi, la Commissione l'interesse generale dell'Unione; le frecce indicano chi elegge, chi propone e chi approva. Composizione del Parlamento: legislatura 2024–2029.

L'Unione non è uno Stato, ma non è nemmeno una semplice organizzazione internazionale come l'ONU (capitolo 8): i suoi Stati membri le hanno trasferito una parte della loro sovranità, e

le sue leggi valgono direttamente per i cittadini. Per questo le sue istituzioni combinano due principi. Alcune rappresentano i **cittadini**, altre i **governi** degli Stati, altre ancora l'**interesse comune** dell'Unione; altre infine controllano e garantiscono. L'articolo 13 del TUE ne elenca sette (Figura 16.3).

Il **Parlamento europeo** rappresenta i cittadini, che lo eleggono a suffragio universale diretto ogni cinque anni. Nella legislatura 2024–2029 conta 720 deputati, distribuiti tra gli Stati in modo «degressivamente proporzionale»: gli Stati più popolosi hanno più seggi, ma ogni Stato ne ha almeno 6 e nessuno più di 96 (la Germania ha 96 seggi, l'Italia 76, Malta 6). I deputati non siedono per nazioni ma per **gruppi politici** europei, che riuniscono partiti affini di Paesi diversi. Il Parlamento si riunisce in seduta plenaria a Strasburgo e lavora anche a Bruxelles; approva le leggi e il bilancio insieme al Consiglio, elegge il presidente della Commissione e controlla la Commissione, che può costringere alle dimissioni con una mozione di censura.

Il **Consiglio europeo** riunisce i capi di Stato o di governo dei 27 Paesi (per l'Italia il presidente del Consiglio dei ministri), il suo presidente, eletto per due anni e mezzo, e il presidente della Commissione. Si riunisce di regola quattro volte all'anno, in «vertici» di cui parlano tutti i giornali. Secondo l'articolo 15 del TUE «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative».

Il **Consiglio dell'Unione europea**, chiamato semplicemente *Consiglio*, riunisce invece un **ministro per ciascuno Stato**, diverso secondo l'argomento: i ministri dell'agricoltura per l'agricoltura, quelli dell'ambiente per l'ambiente. Rappresenta i governi e approva le leggi e il bilancio insieme al Parlamento. La presidenza ruota ogni sei mesi tra gli Stati membri: da luglio a dicembre 2026 tocca all'Irlanda, nel primo semestre 2027 alla Lituania. Il Consiglio vota di solito a **maggioranza qualificata**: secondo l'articolo 16 del TUE, una proposta passa se è approvata da almeno il 55% degli Stati, cioè 15 su 27, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Su alcune materie delicate, come la politica estera, le tasse o l'ingresso di nuovi Stati, serve invece l'**unanimità**.

> **ERRORE FREQUENTE**
>
> **Tre «Consigli» diversi.** Il **Consiglio europeo** riunisce i capi di Stato o di governo e dà gli orientamenti politici, ma non fa leggi. Il **Consiglio dell'Unione europea** riunisce i ministri e approva le leggi con il Parlamento. Il **Consiglio d'Europa**, che hai studiato nel capitolo 4, non è un'istituzione dell'Unione: è un'organizzazione di 46 Stati, con sede a Strasburgo, che difende i diritti umani con la Convenzione europea del 1950 e la sua Corte. Anche le Corti si confondono: la **Corte di giustizia dell'Unione europea** siede a Lussemburgo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, del Consiglio d'Europa, a Strasburgo.

La **Commissione europea**, con sede a Bruxelles, rappresenta l'interesse generale dell'Unione. È composta da 27 commissari, uno per Stato, ciascuno responsabile di un settore; i commissari però non rappresentano il proprio Paese e, dice l'articolo 17 del TUE, «non sollecitano né accet-

tano istruzioni da alcun governo». Il presidente è proposto dal Consiglio europeo ed eletto dal Parlamento, che poi approva l'intera Commissione con un voto di approvazione; il mandato dura cinque anni. La Commissione ha quasi da sola il diritto di proporre le leggi, esegue il bilancio, gestisce i programmi comuni, tratta gli accordi commerciali con il resto del mondo e vigila che gli Stati rispettino i trattati: per questo è chiamata «custode dei trattati».

Le ultime tre istituzioni garantiscono e controllano. La **Corte di giustizia dell'Unione europea**, a Lussemburgo, con un giudice per Stato, assicura che il diritto dell'Unione sia interpretato e applicato allo stesso modo in tutti i Paesi: un giudice italiano che ha un dubbio su una norma europea può chiederle come vada intesa. La **Banca centrale europea** (BCE), a Francoforte, guida la politica monetaria dell'area dell'euro con l'obiettivo principale, fissato dall'articolo 127 del TFUE, del «mantenimento della stabilità dei prezzi» (capitolo 5); è indipendente dai governi. La **Corte dei conti europea**, anch'essa a Lussemburgo, controlla che le entrate e le spese dell'Unione siano regolari.

COLLEGAMENTI

Matematica: quanti cittadini per ogni deputato? Al 1° gennaio 2026 la Germania aveva circa 83,5 milioni di abitanti e 96 deputati europei; Malta circa 588 000 abitanti e 6 deputati. Dividendo, in Germania c'è un deputato ogni 83 467 117 : 96 ≈ **869 000** abitanti; a Malta uno ogni 588 254 : 6 ≈ **98 000**. In Italia, con 58,9 milioni di abitanti e 76 deputati, uno ogni 776 000 circa. La proporzionalità è dunque *degressiva*: più uno Stato è grande, più abitanti «pesa» ogni suo seggio. È una scelta voluta: se i seggi fossero esattamente proporzionali alla popolazione, con 720 seggi Malta ne avrebbe meno di uno (720 × 0,59 : 452 ≈ 0,9) e gli elettori dei piccoli Stati non sarebbero rappresentati da nessun partito diverso da quello più votato.

16.2.2 Come nasce una legge europea

La maggior parte delle leggi europee segue la **procedura legislativa ordinaria**, descritta dall'articolo 294 del TFUE (Figura 16.4). La **Commissione** presenta una proposta. Il **Parlamento** la discute e la vota, eventualmente con modifiche, in prima lettura; poi tocca al **Consiglio**. Se il Consiglio approva il testo del Parlamento, la legge è adottata; altrimenti il testo torna al Parlamento per una seconda lettura, e se i due non si accordano un **comitato di conciliazione**, con membri delle due istituzioni, cerca un testo comune. Il punto essenziale è che una legge europea ha bisogno di **due sì**: quello dei rappresentanti dei cittadini e quello dei governi.

ESEMPIO SVOLTO

La maggioranza qualificata. Al 1° gennaio 2026 l'Unione aveva 451 990 314 abitanti. Una proposta è votata da 17 Stati, che insieme hanno 280 milioni di abitanti. È approvata?

1) Primo requisito: almeno il 55% degli Stati. 27 × 0,55 = 14,85, e il trattato fissa un minimo di **15** Stati. 17 ≥ 15: il primo requisito è soddisfatto.

2) Secondo requisito: almeno il 65% della popolazione. 451,99 milioni × 0,65 ≈ **293,8 milioni**. 280 milioni sono meno: il secondo requisito **non** è soddisfatto, e la proposta non passa.

3) Osservazione: i dieci Stati contrari hanno insieme circa 452 − 280 = 172 milioni di abitanti, più del 35%. Formano quindi una *minoranza di blocco*, che secondo il trattato deve comprendere almeno quattro Stati. Germania, Francia e Italia insieme hanno il 46,8% della popolazione, ma da sole, essendo tre, non bastano a bloccare una decisione.

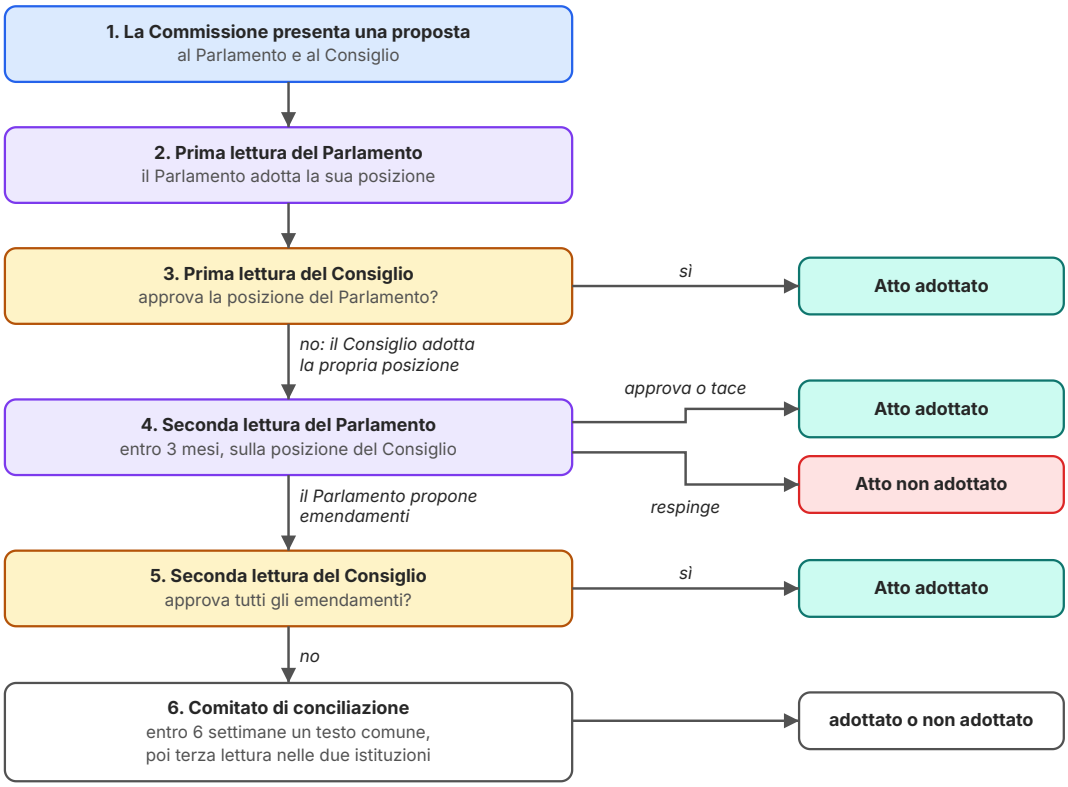


Figura 16.4 La procedura legislativa ordinaria, semplificata (TFUE, articolo 294). Nella seconda lettura il Parlamento decide a maggioranza dei suoi membri; il Consiglio vota di regola a maggioranza qualificata. Se il comitato di conciliazione non trova un accordo entro sei settimane, o se il testo comune non è approvato in terza lettura, l'atto non è adottato.

16.2.3 Regolamenti e direttive

Le leggi dell'Unione non si chiamano «leggi». L'articolo 288 del TFUE distingue diversi atti, e i due più importanti sono il regolamento e la direttiva. Il **regolamento** «ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri»: appena pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, vale in tutti gli Stati come una legge nazionale, senza bisogno che i parlamenti lo trasformino in legge. È un regolamento, per esempio, quello sulla protezione dei dati personali che ti fa cliccare «accetto» quando apri un sito. La **direttiva**, invece, «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi»: fissa un obiettivo comune, ma ogni Stato decide con una propria legge come raggiungerlo, entro un termine. Se uno Stato non lo fa, la Commissione può portarlo davanti alla Corte di giustizia, che può condannarlo a pagare una sanzione.

> **IN SINTESI**
> **Gli atti dell'Unione** (TFUE, articolo 288). **Regolamento**: obbligatorio in tutto, direttamente applicabile in ogni Stato. **Direttiva**: obbligatoria nel risultato; ogni Stato sceglie forma e mezzi con una propria legge. **Decisione**: obbligatoria per i destinatari che indica (uno Stato, un'impresa). **Raccomandazioni e pareri**: non vincolanti. Regolamenti, direttive e decisioni approvati da Parlamento e Consiglio con la procedura legislativa ordinaria sono *atti legislativi*.

16.2.4 Chi decide che cosa: competenze e sussidiarietà

L'Unione non può occuparsi di tutto. Secondo il **principio di attribuzione** (articolo 5 del TUE) essa agisce soltanto nei settori che gli Stati le hanno affidato con i trattati; tutto il resto resta agli Stati. In alcuni settori la competenza è **esclusiva** dell'Unione: l'unione doganale, la politica commerciale verso il resto del mondo, le regole della concorrenza, la politica monetaria per gli Stati dell'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare. In molti altri è **concorrente**, cioè condivisa con gli Stati: mercato interno, agricoltura, ambiente, trasporti, energia, protezione dei consumatori. In altri ancora, come l'istruzione, la cultura, il turismo o lo sport, l'Unione può soltanto sostenere e coordinare quello che fanno gli Stati: i programmi scolastici, per esempio, li decide l'Italia.

Nei settori condivisi vale il **principio di sussidiarietà**. Secondo l'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, l'Unione «interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». In parole semplici: le decisioni vanno prese il più vicino possibile ai cittadini, e salgono di livello solo quando il livello più basso non basta. L'inquinamento di un fiume che attraversa cinque Paesi, come il Danubio, non si risolve con le leggi di

uno solo; l'orario delle scuole di Bologna sì. I parlamenti nazionali, compreso quello italiano, possono segnalare quando una proposta della Commissione, secondo loro, viola questo principio.

16.3 Che cosa fa l'Unione

16.3.1 Il mercato unico e le quattro libertà

Il cuore dell'Unione è il **mercato unico** (o mercato interno). Secondo l'articolo 26 del TFUE comporta «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». Sono le **quattro libertà**. Un'azienda di Brescia può vendere le sue valvole in Polonia senza pagare dazi e senza rifare i controlli, perché le norme tecniche sono comuni; un idraulico portoghese può lavorare in Francia; un italiano può aprire un conto in una banca olandese; un'infermiera rumena può essere assunta in un ospedale di Torino. Il mercato unico vale anche per Norvegia, Islanda e Liechtenstein, che ne fanno parte attraverso lo **Spazio economico europeo** (1994) pur non essendo membri dell'Unione.

Un mercato comune richiede regole comuni. Per questo l'Unione vigila sulla **concorrenza**, cioè impedisce che poche grandi imprese si accordino sui prezzi o che uno Stato aiuti con denaro pubblico solo le proprie aziende, e stabilisce norme comuni per proteggere i consumatori: la garanzia di due anni sui prodotti acquistati, i rimborsi per i voli in ritardo, il caricabatterie universale per i telefoni.

16.3.2 Schengen e l'euro

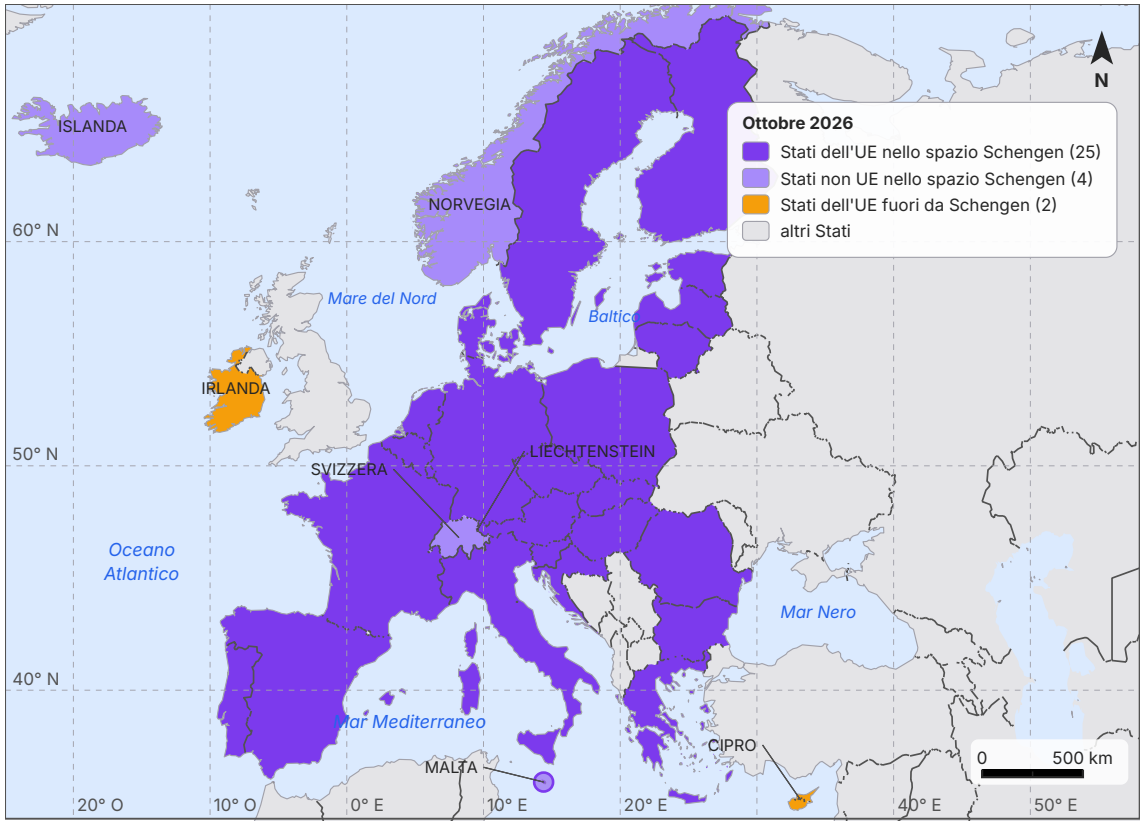


Figura 16.5 Lo spazio Schengen e l'Unione europea nell'ottobre 2026. Lo spazio Schengen comprende 29 Stati: 25 Stati dell'Unione e Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein. L'Irlanda non partecipa; per Cipro l'abolizione dei controlli alle frontiere interne non è ancora stata decisa. Confini e coste da Natural Earth; dati: Commissione europea, Direzione generale Migrazione e affari interni.

Due delle realizzazioni più visibili dell'Unione non coinvolgono tutti i suoi membri. Lo **spazio Schengen** è l'area in cui sono stati aboliti i controlli sistematici sulle persone alle frontiere interne; in cambio, gli Stati che ne fanno parte controllano insieme le frontiere esterne, rilasciano un visto comune e collaborano nelle indagini di polizia. Nel 2026 ne fanno parte **29 Stati**: 25 membri dell'Unione e quattro Stati che non lo sono, Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein. Gli ultimi a entrare sono stati Bulgaria e Romania, il 1° gennaio 2025. Restano fuori l'**Irlanda**, che ha scelto di non partecipare per mantenere con il Regno Unito una propria zona di libera circolazione, e **Cipro**, che applica già parte delle regole ma per il quale, nell'ottobre 2026, il Consiglio non ha ancora deciso l'abolizione dei controlli (Figura 16.5). Le regole di Schengen permettono agli Stati di ripristinare temporaneamente i controlli in caso di grave minaccia; dal

2015, con l'arrivo di oltre un milione di richiedenti asilo e con gli attentati terroristici, diversi Stati lo hanno fatto, e il tema è oggi al centro del dibattito sulle migrazioni.

L'**area dell'euro** (o eurozona) riunisce gli Stati dell'Unione che hanno adottato la moneta unica: dal 1° gennaio 2026, con l'ingresso della Bulgaria, sono **21** su 27. Per entrare uno Stato deve rispettare alcuni parametri fissati dal trattato di Maastricht: un'inflazione bassa, conti pubblici in ordine, un tasso di cambio stabile. La Danimarca ha ottenuto il diritto di restarne fuori; Svezia, Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Romania non hanno ancora adottato l'euro. La moneta comune elimina i costi di cambio e rende i prezzi confrontabili; in cambio gli Stati rinunciano a una propria politica monetaria, affidata alla BCE, e non possono più svalutare la propria moneta per rendere più convenienti le loro esportazioni (capitolo 5).

> **ERRORE FREQUENTE**
>
> **Unione europea, spazio Schengen e area dell'euro non coincidono.** L'Irlanda è nell'Unione e usa l'euro, ma non fa parte di Schengen; la Svizzera è in Schengen, ma non è nell'Unione e non usa l'euro; la Danimarca è nell'Unione e in Schengen, ma non usa l'euro. Alcuni piccoli Stati che non sono membri dell'Unione, come San Marino, la Città del Vaticano (capitolo 3), Monaco e Andorra, usano l'euro grazie ad accordi con l'Unione; il Montenegro e il Kosovo lo usano senza accordo. Prima di rispondere a una domanda su «l'Europa», chiediti sempre quale di questi insiemi c'entra.

16.3.3 Agricoltura e coesione

La **politica agricola comune** è la più antica politica dell'Unione (capitolo 14). Nata nel 1962 per assicurare cibo sufficiente a prezzi stabili, garantì per anni prezzi minimi agli agricoltori, finché negli anni Ottanta produsse eccedenze enormi di burro, latte e cereali; oggi sostiene soprattutto il reddito degli agricoltori, legandolo al rispetto di regole ambientali e di benessere animale. È ancora una delle voci più grandi del bilancio europeo.

La seconda voce per importanza è la **politica di coesione**, che serve a ridurre le differenze di sviluppo tra le regioni. I suoi fondi, tra cui il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (1975) e il **Fondo sociale europeo**, finanziano strade, ferrovie, scuole, ospedali, formazione professionale e ricerca, e vanno soprattutto alle **regioni meno sviluppate**, quelle in cui il prodotto per abitante è inferiore al 75% della media dell'Unione. Per il periodo 2021–2027 la politica di coesione dispone di circa 392 miliardi di euro, di cui circa 42,7 miliardi per l'Italia, secondo la Commissione europea; sette regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) sono tra le regioni meno sviluppate, e ne ricevono la parte maggiore. Le scritte «finanziato dall'Unione europea» sui cartelli di molti cantieri ricordano questi fondi.

16.3.4 Studio, ambiente, ripresa

Il programma più conosciuto dai giovani è **Erasmus**. Partito nel 1987 con circa 3 200 studenti universitari di 11 Paesi, oggi si chiama **Erasmus+** e finanzia periodi di studio, tirocini, scambi scolastici, volontariato e sport in tutta Europa; per il periodo 2021–2027 dispone di 26,2 miliardi di euro. Vi partecipano anche le scuole superiori.

Sull'**ambiente** l'Unione ha una competenza condivisa con gli Stati, e molte delle norme che vengono applicate in Italia, dalla qualità dell'aria alla raccolta differenziata, nascono da direttive europee. Nel dicembre 2019 la Commissione ha presentato il **Green Deal europeo**, il piano per rendere l'Unione «climaticamente neutra», cioè per far sì che entro il 2050 le emissioni di gas serra siano compensate dagli assorbimenti, come quelli delle foreste. La legge europea sul clima del 2021 ha reso obbligatori questo traguardo e una riduzione delle emissioni nette di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990; nel 2026 Parlamento e Consiglio vi hanno aggiunto un obiettivo intermedio del 90% per il 2040. Il tema è discusso: per alcuni l'Unione va troppo piano, per altri le regole costano troppo a imprese, agricoltori e famiglie.

Nel 2020 la pandemia di COVID-19 ha portato l'Unione a una scelta senza precedenti. Per finanziare la ripresa, la Commissione è stata autorizzata a prendere a prestito sui mercati, a nome di tutta l'Unione, fino a 750 miliardi di euro ai prezzi del 2018, circa 807 miliardi ai prezzi correnti: è il piano **NextGenerationEU**. La sua parte principale, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (723,8 miliardi), ha finanziato i piani nazionali degli Stati, a condizione che realizzassero riforme e investimenti concordati, soprattutto nella transizione ecologica e digitale. L'Italia ne è stata il primo beneficiario: il suo **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR) vale 194,4 miliardi di euro, di cui 71,8 di sovvenzioni e 122,6 di prestiti. Traguardi e obiettivi dovevano essere raggiunti entro il 31 agosto 2026, scadenza finale del Dispositivo; le ultime richieste di pagamento andavano presentate entro il 30 settembre e la Commissione deve effettuare i pagamenti entro la fine del 2026. Nel giugno 2026 l'Italia aveva già ricevuto circa 166 miliardi, l'85% del totale (dati della Commissione europea e della Camera dei deputati). Per la prima volta l'Unione si è indebitata in comune: per alcuni è stato l'inizio di una solidarietà più forte, per altri un'eccezione da non ripetere.

16.3.5 I limiti: la politica estera

Dove l'Unione resta più debole è la **politica estera e di sicurezza comune**. Qui decide quasi sempre all'**unanimità**, perché gli Stati non vogliono essere messi in minoranza su questioni di guerra e di pace: basta il veto di un solo governo per bloccare una decisione. L'Unione ha un **Alto rappresentante per gli affari esteri**, che è anche vicepresidente della Commissione, e un proprio servizio diplomatico; dal 2022, dopo l'invasione russa dell'Ucraina, ha adottato numerosi pacchetti di sanzioni contro la Russia e ha sostenuto l'Ucraina (capitolo 7). Ma non ha un esercito proprio: la difesa resta affidata agli Stati e, per 23 dei suoi membri, alla NATO (capitolo

8). Per questo si dice spesso che l'Unione è «un gigante economico ma un nano politico»: un'espressione da discutere, ma che coglie un problema reale.

16.4 Cittadini europei

16.4.1 I valori dell'Unione

Prima di elencare i poteri, i trattati dicono su che cosa si fonda l'Unione. L'articolo 2 del TUE, nel testo ufficiale italiano, recita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Non è una dichiarazione di principio senza conseguenze: rispettare questi valori è la condizione per entrare nell'Unione, e l'articolo 7 del TUE prevede una procedura per sospendere alcuni diritti, come il voto in Consiglio, a uno Stato che li violi in modo grave e persistente. Negli ultimi anni la procedura è stata avviata nei confronti della Polonia (2017; chiusa nel 2024, dopo le riforme di un nuovo governo) e dell'Ungheria (2018), per i timori sull'indipendenza dei giudici e sulla libertà dei media.

16.4.2 I diritti dei cittadini

Il trattato di Maastricht ha creato la **cittadinanza europea**. Secondo l'articolo 20 del TFUE «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Non si chiede e non si perde da sola: chi è italiano è automaticamente anche cittadino europeo. Lo stesso articolo elenca i principali diritti che ne derivano: circolare e soggiornare liberamente negli altri Stati membri; votare e candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato in cui si risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato; essere protetti dall'ambasciata o dal consolato di un altro Stato membro in un Paese extraeuropeo in cui il proprio Stato non ha rappresentanza; presentare petizioni al Parlamento europeo, rivolgersi al **Mediatore europeo** e scrivere alle istituzioni in una delle 24 lingue ufficiali, ricevendo risposta nella stessa lingua. Dal 2012, inoltre, almeno un milione di cittadini di almeno sette Stati possono chiedere alla Commissione di proporre una legge con un'**iniziativa dei cittadini europei**.

I diritti fondamentali sono raccolti nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000. All'inizio era solo una dichiarazione politica; con il trattato di Lisbona, nel 2009, ha acquistato «lo stesso valore giuridico dei trattati» (articolo 6 del TUE). La Carta si apre con le parole «La dignità umana è inviolabile» e raccoglie in sei titoli dedicati ai diritti (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia) diritti antichi, come la libertà di pensiero, e diritti nuovi, come la protezione dei dati personali o il divieto di

pratiche eugenetiche. Vincola le istituzioni dell'Unione e gli Stati quando applicano il diritto europeo.

EDUCAZIONE CIVICA

La Costituzione e l'Europa. Quando l'Italia entrò nella CECA, nel 1951, la Costituzione non parlava di Europa. La base della sua partecipazione fu trovata nell'**articolo 11**: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Nel capitolo 8 hai visto questo articolo a proposito dell'ONU; per le Comunità europee la Corte costituzionale lo ha letto allo stesso modo, perché anch'esse erano nate per assicurare la pace.

Con la riforma costituzionale del 2001 l'Europa è entrata nel testo. Il primo comma dell'**articolo 117** stabilisce: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Dal 2012, inoltre, l'articolo 97 chiede alle pubbliche amministrazioni di assicurare «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Le leggi italiane, dunque, devono rispettare il diritto dell'Unione; ma secondo la Corte costituzionale i principi supremi della Costituzione e i diritti inalienabili della persona restano un limite che nemmeno il diritto europeo può superare.

Per discutere: che cosa significa «in condizioni di parità con gli altri Stati»? Perché questa condizione rende accettabile una limitazione della sovranità?

EDUCAZIONE CIVICA

Votare per il Parlamento europeo. In Italia le elezioni europee sono regolate dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18. Sono elettori i cittadini che il giorno del voto «abbiano compiuto il 18° anno di età» (articolo 3) e sono eleggibili quelli che «abbiano compiuto il 25° anno di età» (articolo 4). Possono votare in Italia anche i cittadini degli altri Stati dell'Unione che vi risiedono, se ne fanno richiesta entro il novantesimo giorno prima delle elezioni: è il diritto garantito dall'articolo 22 del TFUE e dall'articolo 39 della Carta, secondo cui ogni cittadino dell'Unione «ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato». Le età non sono uguali ovunque: in alcuni Stati, come Austria, Belgio, Germania e Malta, si vota alle europee già a 16 anni.

Alle elezioni del giugno 2024 ha votato, secondo il Parlamento europeo, il 50,74% degli aventi diritto nell'Unione e il 48,31% in Italia. Le prossime elezioni si terranno nel 2029: chi oggi ha 16 anni potrà votare, e con lui molti di quelli che ne hanno 15.

16.4.3 Euroscetticismo e dibattito

L'Unione divide le opinioni. Si chiama **euroscetticismo** l'insieme delle posizioni critiche verso l'integrazione europea: alcune chiedono di uscire dall'Unione o dall'euro, altre, più numerose, chiedono di restare ma di restituire poteri agli Stati. Chi critica l'Unione sostiene che le decisioni prese a Bruxelles sono lontane dai cittadini e difficili da controllare (si parla di **deficit democratico**), che le regole comuni non tengono conto delle differenze tra i Paesi, che la libera circolazione e le politiche migratorie sono state gestite male, e che un'identità europea, a differenza di quelle nazionali, non esiste davvero. Chi la difende risponde che le leggi europee sono approvate da un Parlamento eletto e da governi a loro volta eletti, che nessuno Stato europeo da solo avrebbe peso di fronte a Stati Uniti, Cina o India, che problemi come il clima, le pandemie o la sicurezza non si fermano ai confini, e che l'Unione ha garantito per settant'anni la pace tra Paesi che si erano combattuti per secoli: nel 2012 ha ricevuto per questo il premio Nobel per la pace.

Il dibattito non riguarda solo chi è dentro. Nel 2016 il Regno Unito ha votato per uscire; il 29 agosto 2026, invece, gli elettori dell'Islanda hanno respinto con il 52,8% dei voti la proposta di riprendere i negoziati di adesione, sospesi nel 2013; l'Ucraina e la Moldavia, al contrario, considerano l'ingresso nell'Unione una garanzia di libertà e di sicurezza. Sono scelte diverse, prese democraticamente: capire gli argomenti di tutti è la condizione per discuterne seriamente.

APPROFONDIMENTO

«Unita nella diversità». L'Unione ha simboli comuni: la bandiera blu con dodici stelle d'oro in cerchio, nata nel 1955 per il Consiglio d'Europa e adottata dalle Comunità negli anni Ottanta (capitolo 4), dove il numero dodici indica la perfezione e non il numero degli Stati; la Festa dell'Europa, il 9 maggio; il motto *Unita nella diversità*, scelto nel 2000. L'idea che esprime il motto attraversa tutto questo volume. Nel capitolo 6 hai visto nascere il confine tra lingue romanze e germaniche, nel capitolo 13 i giuramenti di Strasburgo, scritti nell'842 in due lingue volgari diverse, nel capitolo 7 l'alfabeto cirillico. Oggi l'Unione ha 24 lingue ufficiali e tre alfabeti, latino, greco e cirillico, e ogni regolamento è pubblicato in tutte le lingue, ciascuna delle quali fa ugualmente fede.

16.5 L'Unione nei dati

16.5.1 Quanti sono gli europei dell'Unione

Secondo Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione, al **1° gennaio 2026** vivevano nell'Unione **451 990 314** persone (dato in parte provvisorio), circa il 5,5% della popolazione mondiale, su una superficie di 4 225 104 km^2: la densità media è quindi di circa **107 abitanti per km^2**, molto più alta di quella del mondo, che è di circa 63 (capitolo 12). La Figura 16.6 mostra quanto sono

diversi gli Stati membri: la Germania, il più popoloso, ha più di 83 milioni di abitanti; Malta, il più piccolo, meno di 600 000. I quattro Stati più grandi, Germania, Francia, Italia e Spagna, raccolgono insieme il 58% degli abitanti dell'Unione.

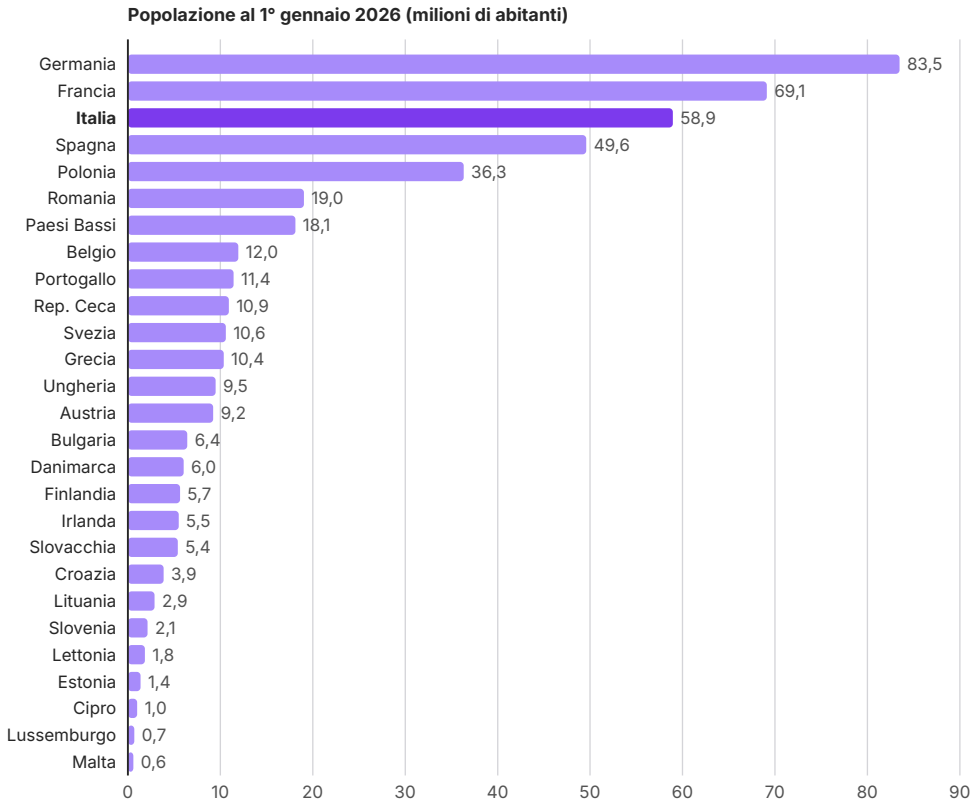


Figura 16.6 Popolazione degli Stati dell'Unione europea al 1° gennaio 2026, in milioni di abitanti. Totale dell'Unione: 451,99 milioni. I dati di alcuni Stati sono provvisori o stimati. Fonte: Eurostat, tabella «Population on 1 January» (tps00001), aggiornata al 30 settembre 2026.

Nel 2025, sempre secondo Eurostat, la popolazione dell'Unione è cresciuta di poco, di circa 706 000 persone, cioè dello 0,16%. In quasi tutti gli Stati, infatti, i morti superano ormai i nati (primo volume): la crescita dipende dall'immigrazione, e cambia molto da un Paese all'altro. Nello stesso anno la Spagna è cresciuta di oltre 460 000 abitanti, quasi tutti arrivati dall'estero, mentre la Polonia ne ha persi circa 165 000 (Eurostat conta per la Polonia solo i residenti abituali: 36,33 milioni, meno dei 37,3 milioni dell'istituto statistico polacco citati nel capitolo 15) e l'Italia è rimasta quasi ferma, con 58,94 milioni di abitanti.

16.5.2 Ricchezza e divari

Nel 2025 il prodotto interno lordo dell'Unione era di circa 18 856 miliardi di euro, secondo Eurostat. Anche la ricchezza è concentrata: la Germania produce da sola quasi un quarto del PIL dell'Unione, e i quattro Stati più grandi ne producono insieme il 61% (Tabella 16.1). Per confrontare il benessere medio degli abitanti, però, il PIL totale non basta: bisogna dividerlo per la popolazione e tener conto del fatto che lo stesso euro compra più cose a Sofia che a Copenaghen. Eurostat usa per questo una moneta di conto artificiale, lo **standard di potere d'acquisto** (SPA), che applica all'Unione l'idea di parità di potere d'acquisto che hai studiato nel capitolo 11, e confronta ogni Stato con la media dell'Unione posta uguale a 100.

ESEMPIO SVOLTO

Leggere un indice. Nel 2024 la Lombardia aveva un PIL per abitante in SPA pari a 132, la Calabria a 57 (media UE = 100). Che cosa significano questi numeri? Quante volte la Lombardia supera la Calabria?

1) Un indice 132 significa che un abitante della Lombardia produceva in media il 32% in più della media europea (132 − 100 = 32); 57 significa il 43% in meno (100 − 57 = 43).

2) Il rapporto tra le due regioni è 132 : 57 ≈ **2,3**: tenendo conto dei prezzi, la ricchezza prodotta per abitante in Lombardia era più del doppio di quella prodotta in Calabria.

3) Attenzione: gli indici si confrontano tra loro dividendo, non sottraendo. La differenza 132 − 57 = 75 è espressa in «punti» della media europea, non in percentuale della Calabria. E il PIL per abitante è una media: non dice come la ricchezza è distribuita tra gli abitanti della stessa regione (capitolo 11).

Tabella 16.1 Alcuni Stati dell'Unione europea a confronto. Popolazione al 1° gennaio 2026 (dati in parte provvisori); superficie totale, acque interne comprese (per la Francia include i dipartimenti d'oltremare); PIL a prezzi correnti nel 2025; PIL per abitante in standard di potere d'acquisto nel 2025, con la media dell'Unione = 100. La densità è calcolata da noi. Fonte unica: Eurostat (tabelle tps00001, reg_area3, nama_10_gdp, tec00114), consultata nell'ottobre 2026.

Stato	Popolazione (milioni)	Superficie (km²)	Densità (ab./km²)	Quota del PIL dell'UE (%)	PIL per abitante in SPA (UE = 100)
Germania	83,47	357 569	233	24,0	115
Francia	69,11	638 475	108	15,9	98
Italia	58,94	302 073	195	12,0	96
Spagna	49,59	505 983	98	9,0	92
Polonia	36,33	311 928	116	4,9	81
Paesi Bassi	18,13	37 391	485	6,2	133
Romania	19,04	238 398	80	2,0	78
Bulgaria	6,42	110 996	58	0,6	68
Lussemburgo	0,69	2 595	266	0,5	239
Unione europea (27)	**451,99**	**4 225 104**	**107**	**100**	**100**

La tabella mostra un'Unione ancora divisa tra un Nord-Ovest più ricco e un Est e un Sud più poveri. Nel 2025 il PIL per abitante in SPA andava dal 68 della Bulgaria e della Grecia al 239 del Lussemburgo, dove però una parte di chi lavora vive negli Stati vicini e non è contata tra gli abitanti. Le distanze, comunque, si stanno riducendo: tra il 2014 e il 2025 la Romania è passata da 55 a 78, la Bulgaria da 48 a 68, la Polonia da 68 a 81, mentre la Grecia, colpita dalla crisi del debito, è scesa da 71 a 68 e l'Italia è rimasta tra 93 e 99.

Ancora più grandi sono le differenze tra le **regioni** (Figura 16.7). L'Italia ne è un esempio: nel 2024, con una media nazionale di 98, la Provincia autonoma di Bolzano arrivava a 161 e la Lombardia a 132, mentre la Calabria si fermava a 57, la Sicilia a 61, la Campania e la Puglia a 64. Il divario tra il Nord e il Mezzogiorno, che ha radici storiche lontane, è uno dei più ampi dell'Unione dentro uno stesso Stato; è proprio a regioni come queste che la politica di coesione destina la maggior parte dei suoi fondi.

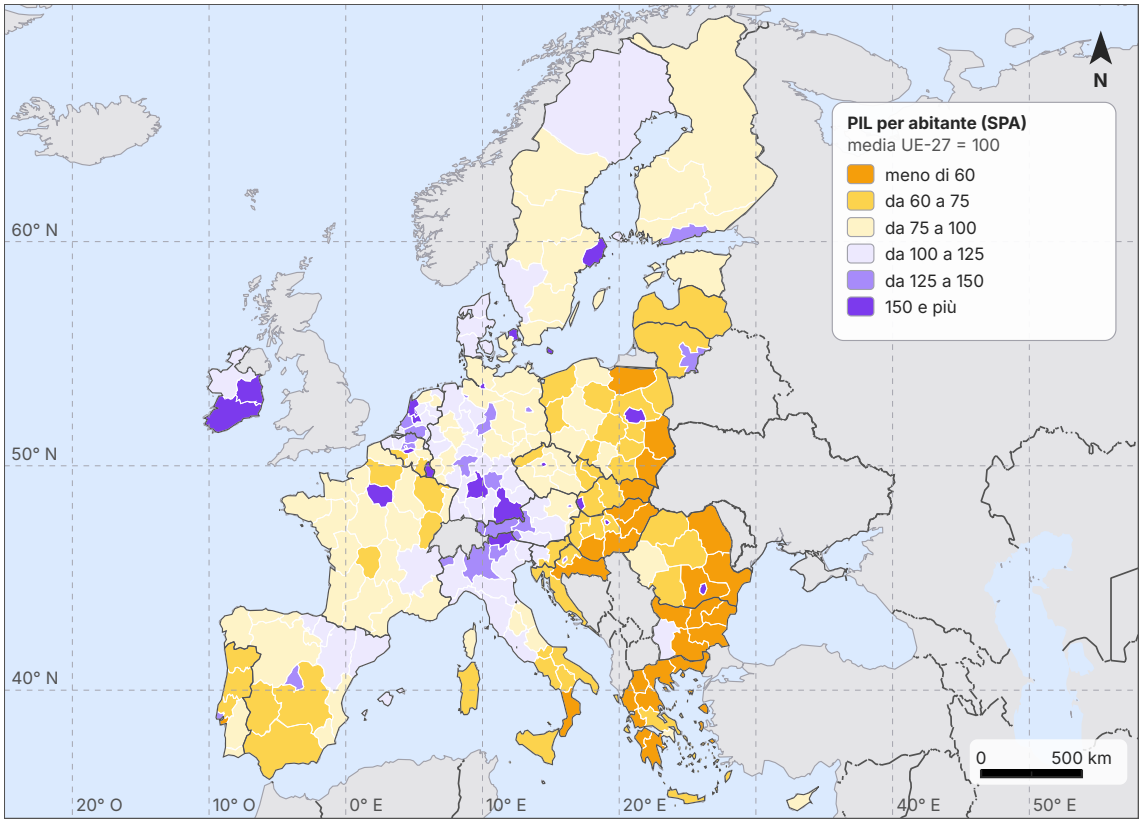


Figura 16.7 Il PIL per abitante delle regioni dell'Unione europea nel 2024, in standard di potere d'acquisto, con la media dell'Unione = 100 (le regioni sono quelle della classificazione statistica NUTS di livello 2: in Italia coincidono con le regioni, con le province autonome di Trento e Bolzano separate). Le soglie di 75 e 100 sono quelle usate dalla politica di coesione per distinguere le regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate. Non sono visibili le regioni ultraperiferiche. Fonte: Eurostat, tabella nama_10r_2gdp (aggiornata al febbraio 2026); confini regionali: Eurostat GISCO, NUTS 2024.

SINTESI

- Dopo la seconda guerra mondiale nacque l'idea di unire l'Europa per garantire la pace; il Manifesto di Ventotene (1941) di Spinelli e Rossi proponeva una federazione europea.
- Con la dichiarazione Schuman (9 maggio 1950) cominciò l'integrazione «per piccoli passi»: la CECA (1951), poi la CEE e l'Euratom con i trattati di Roma (1957, in vigore dal 1958).
- L'Atto unico (1986) avviò il mercato unico, completato nel 1993; il trattato di Maastricht (1992) istituì l'Unione europea; l'euro nacque nel 1999 ed entrò in circolazione nel 2002; il trattato di Lisbona è in vigore dal 2009.
- Dai sei fondatori l'Unione è arrivata a 28 Stati nel 2013 ed è tornata a 27 con l'uscita del Regno Unito (31 gennaio 2020). Nell'ottobre 2026 i candidati sono nove; per entrare bisogna rispettare i criteri di Copenaghen.
- Le istituzioni sono sette: il Parlamento europeo (720 deputati eletti), il Consiglio europeo (capi di Stato o di governo), il Consiglio dell'UE (ministri), la Commissione (27 commissari), la Corte di giustizia, la BCE e la Corte dei conti.
- Con la procedura legislativa ordinaria la Commissione propone e il Parlamento e il Consiglio approvano; il Consiglio vota di solito a maggioranza qualificata (55% degli Stati e 65% della popolazione).
- Il regolamento si applica direttamente in tutti gli Stati; la direttiva fissa un risultato che ogni Stato raggiunge con una propria legge. L'Unione agisce solo nei settori attribuiti dai trattati e, in quelli condivisi, secondo il principio di sussidiarietà.
- Il mercato unico garantisce le quattro libertà (merci, persone, servizi, capitali). Lo spazio Schengen (29 Stati) e l'area dell'euro (21 Stati dal 2026) non coincidono con l'Unione.
- L'Unione finanzia l'agricoltura (PAC), lo sviluppo delle regioni meno ricche (politica di coesione), Erasmus+, la transizione climatica (Green Deal) e la ripresa dopo la pandemia (NextGenerationEU; per l'Italia il PNRR da 194,4 miliardi); in politica estera decide all'unanimità ed è più debole.
- L'Unione si fonda sui valori dell'articolo 2 del TUE; la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale e dà diritti come la libera circolazione e il voto alle europee; la Carta dei diritti fondamentali è vincolante dal 2009.
- In Italia la partecipazione all'Unione si fonda sull'articolo 11 della Costituzione; l'articolo 117 impone a Stato e Regioni di rispettare i vincoli europei. Alle europee si vota a 18 anni e ci si candida a 25.
- Al 1° gennaio 2026 l'Unione aveva 452 milioni di abitanti (107 per km^2); la ricchezza è concentrata nel Nord-Ovest, e tra le regioni ci sono forti divari, anche in Italia tra Nord e Mezzogiorno.

ESERCIZI

Comprendere e ricordare

1. ● La dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 proponeva di:
   - **A.** creare una moneta comune tra Francia e Germania
   - **B.** mettere sotto un'autorità comune la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio
   - **C.** fondare subito un esercito europeo
   - **D.** abolire i controlli alle frontiere tra gli Stati europei

2. ● I trattati di Roma, firmati nel 1957, istituirono:
   - **A.** l'Unione europea e l'euro
   - **B.** la Comunità europea del carbone e dell'acciaio
   - **C.** il Consiglio d'Europa
   - **D.** la Comunità economica europea e l'Euratom

3. ● L'Unione europea è nata con:
   - **A.** il trattato di Maastricht, firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993
   - **B.** i trattati di Roma del 1957
   - **C.** l'Atto unico europeo del 1986
   - **D.** il trattato di Lisbona del 2007

4. ●● Quale istituzione ha, di regola, il diritto di proporre le leggi dell'Unione?
   - **A.** il Consiglio europeo
   - **B.** il Parlamento europeo
   - **C.** la Commissione europea
   - **D.** la Corte di giustizia

5. ●● Il Consiglio europeo:
   - **A.** riunisce un ministro per ogni Stato e approva le leggi con il Parlamento
   - **B.** riunisce i capi di Stato o di governo e definisce gli orientamenti politici, ma non fa leggi
   - **C.** è un'organizzazione di 46 Stati che tutela i diritti umani
   - **D.** è eletto direttamente dai cittadini ogni cinque anni

6. ●● Una direttiva dell'Unione europea:
   - **A.** vincola gli Stati per il risultato da raggiungere, lasciando a ciascuno la scelta della forma e dei mezzi
   - **B.** è obbligatoria in tutti i suoi elementi e si applica direttamente, senza leggi nazionali
   - **C.** non è vincolante
   - **D.** vale solo per le imprese che indica

7. ●● Nel 2026 lo spazio Schengen:
   A. coincide con l'Unione europea
   B. comprende soltanto gli Stati che usano l'euro
   C. comprende 29 Stati, tra cui alcuni che non fanno parte dell'Unione, come la Norvegia e la Svizzera
   D. è stato sospeso dopo il 2015

8. ●● Dal 1° gennaio 2026 l'euro è la moneta ufficiale di:
   A. tutti i 27 Stati dell'Unione
   B. 20 Stati
   C. 19 Stati
   D. 21 Stati, dopo l'ingresso della Bulgaria

9. ●●● Secondo l'articolo 20 del TFUE, la cittadinanza dell'Unione:
   A. sostituisce la cittadinanza nazionale
   B. si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce
   C. si ottiene facendone domanda alla Commissione
   D. spetta solo a chi vive in uno Stato diverso dal proprio

Collocare nel tempo e nello spazio

10. ● Metti in ordine cronologico, dal più antico al più recente: trattati di Roma; dichiarazione Schuman; trattato di Maastricht; prime elezioni dirette del Parlamento europeo; Atto unico europeo; trattato CECA; uscita del Regno Unito; arrivo delle banconote in euro; entrata in vigore del trattato di Lisbona.

11. ●● Calcola, scrivendo i passaggi: a) quanti anni passarono dalla firma dei trattati di Roma (1957) all'entrata in vigore del trattato di Lisbona (2009); b) per quanto tempo il Regno Unito fu membro delle Comunità e dell'Unione (dal 1° gennaio 1973 al 31 gennaio 2020); c) quanti anni dopo l'ingresso nell'Unione (2013) la Croazia adottò l'euro (2023); d) quanti anni separano l'incoronazione di Carlo Magno (800) dalla dichiarazione Schuman (1950).

12. ●● Osserva la Figura 16.2. a) Quali Stati entrarono nell'Unione nel 2004? b) Quali di loro usano oggi l'euro, e quali no? c) Tra gli Stati entrati nel 1973 e nel 1995, quali non hanno adottato l'euro?

13. ●● *Carta muta.* Osserva la Figura 16.8. a) Scrivi il nome dei 27 Stati numerati. b) Scrivi la capitale degli Stati 7, 13, 20, 25 e 27. c) Quali Stati numerati non usano l'euro? d) Confronta la carta con la Figura 16.5: quali Stati numerati non fanno parte dello spazio Schengen?

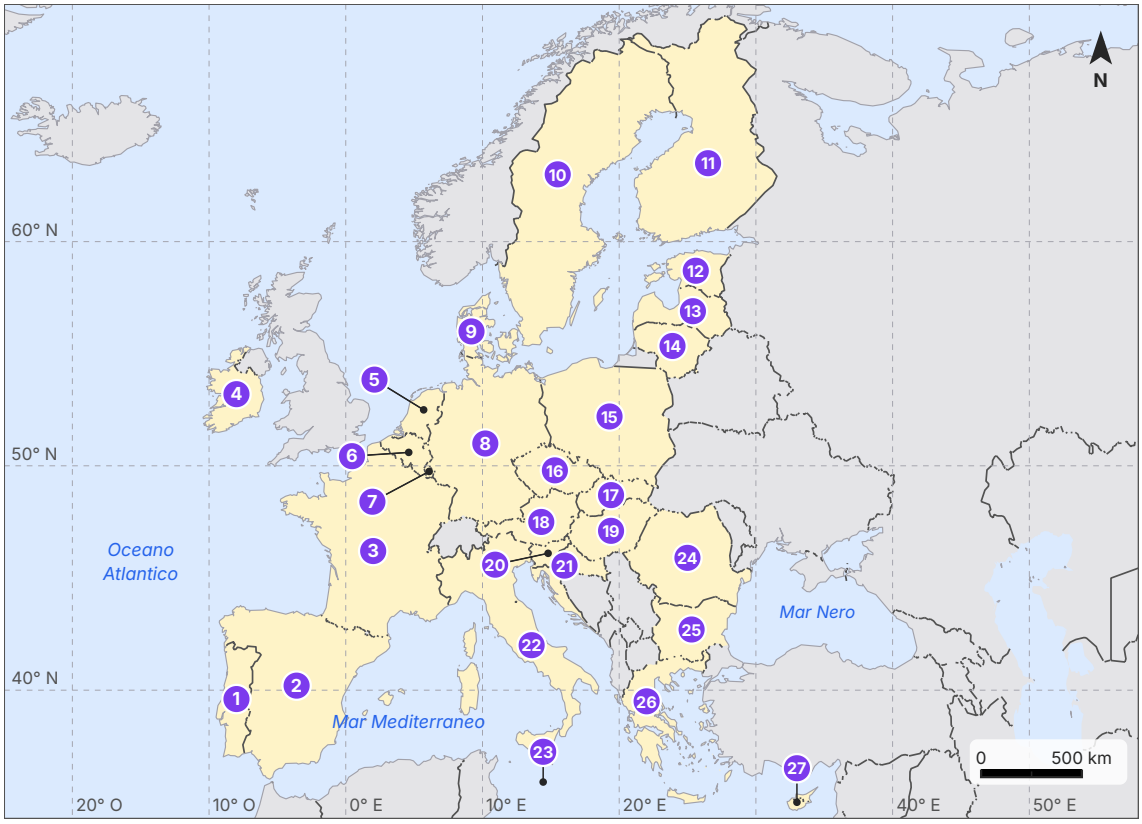


Figura 16.8 Carta muta dell'Unione europea, con il reticolato geografico ogni 10°. I cerchi numerati indicano i 27 Stati membri; dove il cerchio è spostato, una linea lo collega al punto dello Stato. Coste e confini da Natural Earth; proiezione equirettangolare.

14. ●● *Fusi orari.* In inverno l'Irlanda e il Portogallo continentale hanno l'ora di Greenwich (UTC+0); l'Italia e gran parte dell'Unione UTC+1; Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Bulgaria, Grecia e Cipro UTC+2. a) Quando a Roma è mezzogiorno, che ore sono a Lisbona e ad Atene? b) Un aereo parte da Lisbona alle 8:00, ora locale, e vola per 4 ore e 30 minuti fino a Helsinki: a che ora locale arriva?

15. ●● *Scala.* Strasburgo, sede del Parlamento europeo, e Bruxelles, sede della Commissione, distano in linea d'aria circa 350 km. Quanti centimetri separano le due città su una carta in scala 1 : 5 000 000? E su una carta in scala 1 : 10 000 000?

Lessico e concetti

16. ● Definisci con parole tue: a) principio di sussidiarietà; b) mercato unico; c) cittadinanza europea; d) politica di coesione.

17. ● Completa: il trattato che istituì la CECA fu firmato a _____ nel 1951; la Festa dell'Europa si celebra il _____, anniversario della dichiarazione Schuman; nella legislatura 2024–2029 il Parlamento europeo ha _____ deputati; la Banca centrale europea ha sede a _____; la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sede a _____.

18. ●● Abbina ogni istituzione al suo compito. Istituzioni: 1. Parlamento europeo; 2. Consiglio europeo; 3. Consiglio dell'Unione europea; 4. Commissione europea; 5. Corte di giustizia; 6. Banca centrale europea. Compiti: A. interpreta il diritto dell'Unione perché sia applicato allo stesso modo ovunque; B. propone le leggi e vigila sul rispetto dei trattati; C. riunisce i ministri degli Stati e approva le leggi con il Parlamento; D. guida la politica monetaria dell'euro; E. rappresenta i cittadini, che lo eleggono; F. riunisce i capi di Stato o di governo e definisce gli orientamenti.

19. ●● Spiega con parole tue la differenza tra un regolamento e una direttiva dell'Unione, portando un esempio per ciascuno.

20. ●● Spiega perché l'Unione europea, lo spazio Schengen e l'area dell'euro non coincidono. Porta tre esempi di Stati che appartengono a uno o due di questi insiemi ma non a tutti e tre.

Leggere carte, dati e grafici

21. ●● Usa la Tabella 16.1. a) Verifica la densità dell'Italia e quella dei Paesi Bassi (popolazione: 58 942 828 e 18 130 208 abitanti). b) Quale percentuale degli abitanti dell'Unione vive in Italia? c) Confronta, per la Germania e per la Polonia, la quota della popolazione dell'Unione con la quota del PIL. Che cosa ne ricavi?

22. ●●● Nel 2025 il PIL dell'Italia era di 2 265 002 milioni di euro, quello della Bulgaria di 116 018 milioni (Eurostat). a) Usando come approssimazione la popolazione al 1° gennaio 2026 (Italia 58 942 828, Bulgaria 6 423 207), calcola il PIL per abitante in euro dei due Stati e quante volte quello italiano supera quello bulgaro. b) Secondo la Tabella 16.1, in standard di potere d'acquisto il rapporto è 96 : 68. Perché i due rapporti sono diversi?

23. ●●● *Maggioranza qualificata.* Al 1° gennaio 2026 l'Unione aveva 451 990 314 abitanti; Germania, Francia, Italia e Spagna ne avevano rispettivamente 83 467 117, 69 112 309, 58 942 828 e 49 590 099. a) Una proposta ottiene il voto favorevole di tutti gli Stati tranne questi quattro: è approvata? b) E se votano contro soltanto Germania, Francia e Italia? Ricorda la regola della minoranza di blocco.

24. ●● Osserva la Figura 16.6. a) Quanti Stati hanno più di 10 milioni di abitanti? b) Quanti ne hanno meno di 3 milioni? c) Calcola la quota della popolazione dell'Unione che vive nei quattro Stati più popolosi.

Tabella 16.2 PIL per abitante delle regioni italiane nel 2024, in standard di potere d'acquisto (media dell'Unione = 100). Trento e Bolzano sono contate separatamente. Fonte: Eurostat, tabella nama_10r_2gdp (aggiornata al febbraio 2026).

Regione	Indice	Regione	Indice	Regione	Indice
Piemonte	101	Friuli-Venezia Giulia	102	Molise	72
Valle d'Aosta	125	Emilia-Romagna	117	Campania	64
Liguria	102	Toscana	103	Puglia	64
Lombardia	132	Umbria	85	Basilicata	74
Bolzano	161	Marche	89	Calabria	57
Trento	125	Lazio	113	Sicilia	61
Veneto	109	Abruzzo	84	Sardegna	73

25. ●● Usa la Tabella 16.2 e la Figura 16.7. a) Quali regioni italiane avevano nel 2024 un PIL per abitante inferiore al 75% della media dell'Unione? Confronta l'elenco con quello delle regioni «meno sviluppate» della politica di coesione. b) Quante superavano la media dell'Unione? c) Quante volte il valore di Bolzano supera quello della Calabria?

26. ●●● Secondo Eurostat la popolazione dell'Unione era di 451 284 558 abitanti al 1° gennaio 2025 e di 451 990 314 al 1° gennaio 2026; quella della Spagna di 49 128 297 e 49 590 099; quella della Polonia di 36 497 495 e 36 332 765. Calcola il tasso di crescita percentuale dei tre casi e spiega quale fattore, secondo il testo, determina oggi la crescita della popolazione nell'Unione.

Argomentare e collegare

27. ●● Confronta il Consiglio d'Europa, che hai studiato nel capitolo 4, con l'Unione europea: numero dei membri, sede, scopi e poteri. Perché si dice che gli Stati membri hanno ceduto all'Unione una parte della loro sovranità, mentre questo non vale per il Consiglio d'Europa?

28. ●●● *Educazione civica.* Spiega come l'articolo 11 e l'articolo 117 della Costituzione permettono all'Italia di far parte dell'Unione europea e di applicarne le norme. Che cosa sono i limiti che, secondo la Corte costituzionale, nemmeno il diritto europeo può superare?

29. ●● Collegamento con il capitolo 13: Carlo Magno è stato chiamato «padre dell'Europa», e il premio di Aquisgrana che porta il suo nome è stato assegnato a molti protagonisti dell'integrazione europea. Confronta l'Impero carolingio con l'Unione europea: come nacquero, chi governava, come si teneva insieme un territorio tanto vasto, quale ruolo avevano le lingue e le religioni.

30. ●●● Oggi in politica estera l'Unione decide all'unanimità. Scrivi due argomenti a favore e due contro questa affermazione: «L'Unione dovrebbe poter decidere a maggioranza qualificata anche in politica estera». Usa un linguaggio neutrale e porta esempi.

Verso la verifica

31. ● Vero o falso? Correggi le affermazioni false. a) L'Unione europea fu fondata nel 1957. b) Dal 1979 i cittadini eleggono direttamente il Parlamento europeo. c) La Svizzera fa parte dello spazio Schengen ma non dell'Unione. d) Il Consiglio europeo approva le leggi insieme al Parlamento. e) La Carta dei diritti fondamentali ha lo stesso valore giuridico dei trattati dal 2009. f) Alle elezioni europee in Italia ci si può candidare a 18 anni.

32. ●● Per ciascuna delle sette istituzioni dell'Unione scrivi in una riga: chi ne fa parte, dove ha sede, qual è il suo compito principale.

33. ●●● *Trattazione sintetica* (10–15 righe). «Dalla CECA all'Unione a 27.» Ricostruisci le tappe principali dell'integrazione europea, dalla dichiarazione Schuman al trattato di Lisbona e all'ingresso della Bulgaria nell'euro, spiegando perché si è scelto il metodo «dei piccoli passi» e quali sono oggi i principali limiti e le principali critiche all'Unione.

PER APPROFONDIRE

- [UE] Unione europea, *Trattato sull'Unione europea* e *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, versioni consolidate (*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 202, 7 giugno 2016): leggi almeno gli articoli 1–19 del TUE, che contengono i valori, gli obiettivi e le istituzioni, e gli articoli 20–25 del TFUE sulla cittadinanza.
- [STI] Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*: per collocare il mercato unico europeo nel quadro delle regole del commercio mondiale studiate nel capitolo 11.

Glossario del capitolo

Area dell'euro
L'insieme degli Stati dell'Unione che hanno adottato l'euro come moneta; dal 1° gennaio 2026 sono 21. La sua politica monetaria è decisa dalla Banca centrale europea.

Banca centrale europea
Istituzione dell'Unione, con sede a Francoforte e indipendente dai governi, che guida la politica monetaria dell'area dell'euro con l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi.

Cittadinanza europea
Condizione di chi ha la cittadinanza di uno Stato membro; si aggiunge a quella nazionale e dà diritti come la libera circolazione e il voto alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza.

Commissione europea
Istituzione dell'Unione formata da 27 commissari, uno per Stato, indipendenti dai governi: propone le leggi, esegue il bilancio e vigila sul rispetto dei trattati.

Comunità economica europea (CEE)
Organizzazione istituita dai trattati di Roma del 1957 per creare un mercato comune tra i sei Stati fondatori; dal 1993 si chiamò Comunità europea, poi assorbita nell'Unione.

Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)
Organizzazione fondata con il trattato di Parigi del 1951 da sei Stati, mise in comune la loro produzione di carbone e di acciaio sotto un'Alta Autorità; il trattato è scaduto nel 2002.

Consiglio dell'Unione europea
Istituzione che riunisce un ministro per ogni Stato membro, diverso secondo la materia; approva le leggi e il bilancio insieme al Parlamento europeo.

Consiglio europeo
Istituzione che riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri, il suo presidente e il presidente della Commissione; definisce gli orientamenti politici dell'Unione ma non fa leggi.

Corte di giustizia dell'Unione europea
Istituzione con sede a Lussemburgo, con un giudice per Stato, che assicura l'interpretazione e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

Criteri di Copenaghen
Condizioni fissate nel 1993 per entrare nell'Unione: istituzioni democratiche e rispetto dei diritti, un'economia di mercato funzionante, la capacità di applicare le regole dell'Unione.

Direttiva
Atto dell'Unione che vincola gli Stati per il risultato da raggiungere, lasciando a ciascuno la scelta della forma e dei mezzi, cioè di una propria legge.

Maggioranza qualificata
Regola di voto del Consiglio dell'UE: una decisione è approvata se la sostengono almeno il 55% degli Stati (15 su 27) che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

Mercato unico
Spazio senza frontiere interne in cui sono garantite la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (le quattro libertà); è stato completato nel 1993.

Parlamento europeo
Istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione, eletta a suffragio universale diretto ogni cinque anni dal 1979; nel 2024–2029 ha 720 deputati. Approva leggi e bilancio con il Consiglio.

Politica di coesione
Politica dell'Unione che finanzia, con fondi come il Fondo europeo di sviluppo regionale, progetti per ridurre le differenze di sviluppo tra le regioni, soprattutto a favore di quelle meno sviluppate.

Principio di sussidiarietà
Principio per cui, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene solo se gli obiettivi non possono essere raggiunti in misura sufficiente dagli Stati e possono esserlo meglio a livello europeo.

Procedura legislativa ordinaria
La procedura con cui si approva la maggior parte delle leggi europee: la Commissione propone, il Parlamento europeo e il Consiglio approvano insieme lo stesso testo.

Regolamento
Atto dell'Unione di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, senza bisogno di leggi nazionali.

Spazio Schengen
Area di 29 Stati europei (25 dell'Unione e Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) in cui sono stati aboliti i controlli sistematici sulle persone alle frontiere interne.

Unione europea
Organizzazione di 27 Stati europei istituita dal trattato di Maastricht (1992, in vigore dal 1993), ai quali gli Stati hanno trasferito una parte della loro sovranità; si fonda oggi sul TUE e sul TFUE.

Soluzioni

1. B. Schuman propose di mettere la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, aperta agli altri Paesi; ne nacque la CECA (1951).

2. D. I trattati di Roma istituirono la CEE e l'Euratom, in funzione dal 1° gennaio 1958; la CECA era del 1951, il Consiglio d'Europa del 1949, l'Unione del 1992–1993.

3. A. L'Unione europea fu istituita dal trattato di Maastricht (firmato il 7 febbraio 1992, in vigore dal 1° novembre 1993).

4. C. Secondo l'articolo 17 del TUE un atto legislativo può essere adottato, salvo eccezioni, solo su proposta della Commissione.

5. B. Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo, il suo presidente e il presidente della Commissione; secondo l'articolo 15 del TUE «non esercita funzioni legislative». La risposta A descrive il Consiglio dell'UE, la C il Consiglio d'Europa.

6. A. Articolo 288 del TFUE: la direttiva vincola lo Stato «per quanto riguarda il risultato da raggiungere», lasciando agli organi nazionali la scelta della forma e dei mezzi. La B descrive il regolamento, la D la decisione.

7. C. Lo spazio Schengen comprende 29 Stati: 25 dell'Unione e Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein; non ne fanno parte l'Irlanda e, finora, Cipro.

8. D. Con la Bulgaria, entrata il 1° gennaio 2026, l'area dell'euro conta 21 Stati su 27.

9. B. «La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce» (articolo 20 del TFUE); spetta automaticamente a chiunque sia cittadino di uno Stato membro.

10. Dichiarazione Schuman (1950) → trattato CECA (1951) → trattati di Roma (1957) → prime elezioni dirette del Parlamento europeo (1979) → Atto unico europeo (1986) → trattato di Maastricht (1992) → banconote in euro (2002) → entrata in vigore del trattato di Lisbona (2009) → uscita del Regno Unito (2020).

11. a) 2009 − 1957 = **52 anni**. b) Dal 1° gennaio 1973 al 1° gennaio 2020 sono 47 anni, più il mese di gennaio 2020: **47 anni e un mese**. c) 2023 − 2013 = **10 anni** (nel 2023 la Croazia è entrata anche nello spazio Schengen). d) Sono tutte date d.C.: 1950 − 800 = **1150 anni**.

12. a) Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. b) Usano l'euro Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia e Slovenia; non lo usano Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria. c) Danimarca (entrata nel 1973) e Svezia (1995).

13. a) 1 Portogallo; 2 Spagna; 3 Francia; 4 Irlanda; 5 Paesi Bassi; 6 Belgio; 7 Lussemburgo; 8 Germania; 9 Danimarca; 10 Svezia; 11 Finlandia; 12 Estonia; 13 Lettonia; 14 Lituania; 15 Polonia; 16 Repubblica Ceca; 17 Slovacchia; 18 Austria; 19 Ungheria; 20 Slovenia; 21 Croazia; 22 Italia; 23 Malta; 24 Romania; 25 Bulgaria; 26 Grecia; 27 Cipro. b) 7 Lussemburgo (la capitale ha lo stesso nome dello Stato); 13 Riga; 20 Lubiana; 25 Sofia; 27 Nicosia. c) 9 Danimarca, 10 Svezia, 15 Polonia, 16 Repubblica Ceca, 19 Ungheria, 24 Romania. d) 4 Irlanda e 27 Cipro.

14. a) Lisbona è un'ora indietro rispetto a Roma (UTC+0 contro UTC+1): sono le **11**. Atene è un'ora avanti (UTC+2): sono le **13**. b) Alle 8:00 di Lisbona sono le 10:00 a Helsinki (due ore di differenza); 10:00 + 4 h 30 min = **14:30**, ora di Helsinki.

15. 350 km = 35 000 000 cm. In scala 1 : 5 000 000: 35 000 000 : 5 000 000 = **7 cm**. In scala 1 : 10 000 000: **3,5 cm**.

16. Traccia: a) le decisioni vanno prese al livello più vicino ai cittadini; l'Unione interviene nei settori condivisi solo se gli Stati, le Regioni o i Comuni non possono raggiungere da soli l'obiettivo e l'Unione può farlo meglio (articolo 5 del TUE); b) spazio

senza frontiere interne in cui circolano liberamente merci, persone, servizi e capitali (articolo 26 del TFUE); c) condizione di chi è cittadino di uno Stato membro, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale e dà diritti come la libera circolazione e il voto alle europee e alle comunali nello Stato di residenza; d) politica dell'Unione che finanzia infrastrutture, formazione e sviluppo per ridurre le differenze tra le regioni, soprattutto a favore di quelle meno sviluppate.

17. Parigi; 9 maggio; 720; Francoforte; Lussemburgo.

18. 1–E; 2–F; 3–C; 4–B; 5–A; 6–D.

19. Traccia: il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e si applica direttamente in tutti gli Stati, senza bisogno di leggi nazionali (esempio: il regolamento sulla protezione dei dati personali); la direttiva fissa un risultato obbligatorio, ma ogni Stato lo raggiunge con una propria legge, entro un termine (esempio: le direttive sulla qualità dell'aria o sui rifiuti). Se uno Stato non recepisce una direttiva, la Commissione può portarlo davanti alla Corte di giustizia.

20. Traccia: sono tre insiemi creati in momenti diversi e con regole diverse, e ogni Stato ha potuto scegliere (o non ha ancora raggiunto i requisiti per entrare). Esempi: l'Irlanda è nell'Unione e nell'euro ma non in Schengen; la Svizzera e la Norvegia sono in Schengen ma non nell'Unione né nell'euro; la Danimarca e la Polonia sono nell'Unione e in Schengen ma non nell'euro; Cipro è nell'Unione e nell'euro ma non ancora pienamente in Schengen.

21. a) Italia: 58 942 828 : 302 073 ≈ **195 ab./km²**; Paesi Bassi: 18 130 208 : 37 391 ≈ **485 ab./km²**. b) 58,94 : 451,99 × 100 ≈ **13,0%**. c) Germania: 83,47 : 451,99 × 100 ≈ 18,5% della popolazione e 24,0% del PIL; Polonia: 36,33 : 451,99 × 100 ≈ 8,0% della popolazione e 4,9% del PIL. In Germania la quota di PIL supera quella di popolazione: il PIL per abitante è superiore alla media; in Polonia è il contrario.

22. a) Italia: 2 265 002 milioni : 58,94 milioni ≈ **38 400 euro** per abitante; Bulgaria: 116 018 milioni : 6,42 milioni ≈ **18 100 euro**; rapporto ≈ **2,1**. b) In SPA il rapporto è 96 : 68 ≈ 1,4. La differenza dipende dai prezzi: in Bulgaria beni e servizi costano in media meno che in Italia, quindi con lo stesso reddito in euro si compra di più. Lo standard di potere d'acquisto tiene conto di questo e riduce il divario.

23. a) I quattro Stati hanno insieme 83 467 117 + 69 112 309 + 58 942 828 + 49 590 099 = 261 112 353 abitanti; i 23 favorevoli ne hanno 451 990 314 − 261 112 353 = 190 877 961, cioè circa il **42,2%**. Gli Stati sono abbastanza (23 ≥ 15), ma la popolazione è inferiore al 65%: la proposta **non è approvata**; i quattro contrari formano una minoranza di blocco. b) Senza la Spagna i contrari sono tre Stati con 211 522 254 abitanti; i 24 favorevoli hanno 240 468 060 abitanti, il 53,2%, meno del 65%. Ma la minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro Stati (articolo 16 del TUE): con soli tre contrari «la maggioranza qualificata si considera raggiunta», e la proposta **è approvata**.

24. a) **12**: Germania, Francia, Italia, Spagna, Polonia, Romania, Paesi Bassi, Belgio, Portogallo, Repubblica Ceca, Svezia, Grecia. b) **7**: Lituania, Slovenia, Lettonia, Estonia, Cipro, Lussemburgo, Malta. c) (83,47 + 69,11 + 58,94 + 49,59) : 451,99 × 100 = 261,11 : 451,99 × 100 ≈ **57,8%**.

25. a) Calabria (57), Sicilia (61), Campania (64), Puglia (64), Molise (72), Sardegna (73) e Basilicata (74): sono le stesse sette regioni classificate come «meno sviluppate» dalla politica di coesione 2021–2027 (la classificazione si basa però su dati di anni precedenti). b) **11**: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Bolzano, Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio. c) 161 : 57 ≈ **2,8** volte.

26. Unione: (451 990 314 − 451 284 558) : 451 284 558 × 100 = 705 756 : 451 284 558 × 100 ≈ **+0,16%**. Spagna: 461 802 : 49 128 297 × 100 ≈ **+0,94%**. Polonia: −164 730 : 36 497 495 × 100 ≈ **−0,45%**. In quasi tutti gli Stati i morti superano i nati: la crescita dipende dall'immigrazione, forte in Spagna, mentre la Polonia perde abitanti.

27. Traccia: 1) il Consiglio d'Europa (1949) ha 46 Stati e sede a Strasburgo; l'Unione ha 27 Stati e le sue istituzioni hanno sede soprattutto a Bruxelles, Strasburgo, Lussemburgo e Francoforte; 2) il Consi-

glio d'Europa tutela diritti umani, democrazia e Stato di diritto con convenzioni che gli Stati ratificano e con la Corte di Strasburgo; l'Unione ha un mercato unico, una moneta, politiche comuni e un bilancio; 3) l'Unione approva regolamenti e direttive vincolanti per gli Stati, spesso a maggioranza, e la Corte di giustizia ne garantisce l'applicazione: per questo si dice che gli Stati le hanno trasferito parte della sovranità; il Consiglio d'Europa non fa leggi che valgono direttamente negli Stati.

28. Traccia: 1) l'articolo 11 consente «in condizioni di parità con gli altri Stati» le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento di pace e di giustizia tra le nazioni: la Corte costituzionale vi ha fondato la partecipazione alle Comunità europee; 2) dal 2001 l'articolo 117 impone a Stato e Regioni di legiferare nel rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»; 3) quindi le norme europee prevalgono sulle leggi italiane in contrasto, e i giudici devono applicarle; 4) i principi supremi della Costituzione e i diritti inalienabili della persona restano però un limite (detto dei «controlimiti») che il diritto europeo non può superare.

29. Traccia: 1) l'Impero carolingio nacque da conquiste militari (Longobardi, Sassoni, Avari), l'Unione da trattati liberamente firmati da Stati democratici, a cui si entra e da cui si può uscire; 2) l'Impero era governato da un sovrano con un potere personale e itinerante, con conti, marchesi e *missi dominici*; l'Unione ha istituzioni permanenti, un Parlamento eletto e una Corte; 3) l'unità carolingia si fondava sulla fede cattolica e sul latino della Chiesa, l'Unione sui valori dell'articolo 2 e sul pluralismo, con 24 lingue ufficiali; 4) l'Impero si divise dopo una generazione (Verdun, 843), l'Unione esiste da oltre settant'anni; 5) il mito di Carlo come «padre dell'Europa» è nato soprattutto dopo il 1945.

30. Traccia. A favore: 1) un solo governo non potrebbe più bloccare decisioni urgenti, come le sanzioni dopo un'aggressione; 2) l'Unione parlerebbe con una voce sola e avrebbe più peso di fronte alle grandi potenze. Contro: 1) la politica estera e la difesa toccano la sovranità e la sicurezza degli Stati, che potrebbero essere costretti ad azioni che i loro cittadini non approvano; 2) Stati con storie e interessi diversi (neutrali come l'Irlanda e l'Austria, Stati confinanti con la Russia) temono di essere messi in minoranza. La valutazione premia l'equilibrio, gli esempi e il linguaggio neutrale.

31. a) Falso: nel 1957 nacquero la CEE e l'Euratom; l'Unione nacque con il trattato di Maastricht (1992–1993). b) Vero. c) Vero. d) Falso: le leggi le approvano il Parlamento e il Consiglio dell'UE (i ministri); il Consiglio europeo non ha funzioni legislative. e) Vero (articolo 6 del TUE). f) Falso: si vota a 18 anni, ma ci si può candidare solo a 25 (legge 18/1979, articolo 4).

32. Parlamento europeo: 720 deputati eletti dai cittadini; Strasburgo e Bruxelles; approva leggi e bilancio, elegge il presidente della Commissione. Consiglio europeo: capi di Stato o di governo, presidente, presidente della Commissione; Bruxelles; definisce gli orientamenti. Consiglio dell'UE: un ministro per Stato; Bruxelles; approva leggi e bilancio con il Parlamento. Commissione: 27 commissari; Bruxelles; propone le leggi, esegue il bilancio, vigila sui trattati. Corte di giustizia: un giudice per Stato; Lussemburgo; interpreta il diritto dell'Unione. BCE: Francoforte; politica monetaria dell'euro, stabilità dei prezzi. Corte dei conti: Lussemburgo; controlla entrate e spese.

33. Traccia: 1) dopo la guerra, l'idea di un'Europa unita per garantire la pace (Ventotene, 1941); 2) il metodo dei piccoli passi: la dichiarazione Schuman (1950) e la CECA (1951), perché unire subito Stati appena usciti dalla guerra era impossibile, mentre si potevano mettere in comune settori concreti; 3) i trattati di Roma (1957), l'unione doganale (1968), le elezioni del Parlamento (1979), l'Atto unico (1986) e il mercato unico (1993); 4) Maastricht (1992) e la nascita dell'Unione, l'euro (1999/2002), gli allargamenti fino al 2013, la Brexit (2020), il trattato di Lisbona (2009) e l'euro a 21 Stati (2026); 5) limiti e critiche: politica estera all'unanimità, assenza di un esercito comune, deficit democratico, divari tra regioni, dibattito sulle migrazioni e sull'euroscetticismo. *Valutazione:* contenuti 6, collegamenti ed esempi 2, ordine ed esposizione 2.