

RIFLESSIONI sull'idea europa

(Queste note sono tratte dalla Tesi di Laurea della dottoressa Eleonora MATTEAZZI, cui va l'apprezzamento per l'ottimo lavoro svolto ed il ringraziamento per la sua disponibilità alla divulgazione)

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO

L'idea europea prima della seconda guerra mondiale

CAPITOLO SECONDO

L'idea europea nel corso della resistenza

CAPITOLO TERZO

L'idea europea nel secondo dopoguerra inizia a materializzarsi

Il pensiero dei padri fondatori:

3.1: Robert Schuman, "L'uomo delle frontiere"

3.2: Jean Monnet, "L'ispiratore"

3.3: Konrad Adenauer, "Il più grande statista tedesco dopo Bismark"

3.4: Alcide De Gasperi, "Servo di Dio"

CAPITOLO QUARTO

L'idea europea in De Gaulle

CAPITOLO QUINTO

L'idea europea negli anni settanta e ottanta

CAPITOLO SESTO

L'idea europea negli anni novanta

INTRODUZIONE

Oggi l'Unione europea si trova ad un crocevia, affronta un momento cruciale della sua esistenza: da un lato, come ha affermato il Presidente della Convenzione europea Giscard d'Estaing nel discorso introduttivo alla Convenzione sul futuro dell'Europa, vi sta il *"baratro del fallimento"*, dall'altro *"l'angusta porta del successo"*. Molte volte nel corso della sua storia l'Unione si è trovata di fronte ad un bivio.

Alcune volte ha imboccato la strada errata, com'è successo con il tentativo di dar vita alla Comunità Europea di Difesa nel 1954 e contestualmente alla Comunità Politica Europea o ancora, nel 1984, quando il progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea incontrò le resistenze nazionalistiche che ne impedirono il salto qualitativo.

Molte altre volte invece ha imboccato il sentiero giusto se si pensa per esempio alla realizzazione della CECA oppure della CEE o ancora la moneta unica e il recente allargamento.

Il metodo seguito "per fare l'Europa" è stato quello del gradualismo ossia la politica dei "piccoli passi", "delle approssimazioni successive". Secondo le parole di Giscard d'Estaing *"l'Europa si è costituita un passo dopo l'altro, di trattato in trattato"*, d'altra parte già nel lontano 1950 Robert Schuman aveva dichiarato che *"l'Europa non si farà in un solo giorno"* poiché *"nulla di duraturo si realizza con facilità"*.

Viene allora spontaneo chiedersi: che traguardi si sarebbero raggiunti se, anziché il metodo funzionalistico, si fosse seguito l'approccio federalista o costituzionalista?

Cioè se si fosse affidata la costruzione dell'Europa unita non alle diplomazie nazionali ma ad un'Assemblea eletta a suffragio universale diretto?

Oppure se si fosse seguita l'impostazione confederalista?

Cioè si fosse realizzata un'Unione fondata su meccanismi di cooperazione intergovernativa che non comportano limitazioni effettive della sovranità statale?

Sta di fatto che oggi l'Unione si trova ad affrontare nuove sfide, il processo d'unificazione, infatti, come sottolinea la dichiarazione di Laecken, dà qualche segno d'affanno.

All'interno dei propri confini, l'Unione deve diventare *"più democratica, più trasparente e più efficiente"*, all'esterno deve essere in grado di confrontarsi con un *"mondo in rapida mutazione e globalizzato"*.

Alla luce di ciò a Laecken si è deciso di *"rifondare l'Europa"* e per raggiungere quest'obiettivo è stato dato vita alla Convenzione cioè ad un gruppo di uomini e donne che lavorano per rendere l'"Europa" uno spazio di libertà e di opportunità che abbia, nel mondo, influenza e autorevolezza.

Come l'ha definita Romano Prodi, l'"Europa è una scommessa e un impegno per il futuro".

Così l'Unione europea *"potrà diventare la matrice del destino comune dei suoi popoli, oppure aggiungersi alla lista delle numerose, ma tutte sterili, organizzazioni internazionali che le diplomazie moderne si divertono a montare e successivamente a paralizzare"*.

Capitolo primo

L'idea europea prima della seconda guerra mondiale

Il processo d'integrazione europea ha radici storiche molto profonde, l'idea di "Unità europea", infatti, ha una storia plurisecolare il cui inizio può essere individuato addirittura nel *De Monarchia* di Dante Alighieri.

Allora l'idea di "Unità europea" rappresentava la risposta al problema connesso con la formazione degli stati sovrani, avvenuta tra la fine del Medioevo e l'inizio dell'Età moderna.

La costruzione della sovranità assoluta, che ha significato la crisi definitiva delle autorità universali della Chiesa cattolica e dell'Impero, se, da un lato, ha permesso il superamento dell'anarchia feudale e garantito un ordinamento giuridico interno che ha costituito le fondamenta di un grandioso sviluppo economico, sociale e culturale, dall'altro lato ha segnato l'inizio di una situazione strutturale di anarchia internazionale.

Il meccanismo d'equilibrio che ha governato il sistema europeo degli Stati, se è riuscito a soffocare i tentativi egemonici messi in atto di volta in volta dai più potenti Stati del continente, non ha potuto impedire però lo scoppio di guerre periodiche che si sono rivelate sempre più feroci proprio perché lo stato sovrano moderno ha prodotto un rafforzamento ininterrotto della potenza militare.

Di fronte a ciò, l'idea di "Unità europea" costituiva una soluzione al problema proponendo il superamento dell'anarchia internazionale attraverso la limitazione della sovranità statale. Negli anni successivi, l'unità degli stati d'Europa non fu concepita esclusivamente come strumento per preservare la pace ma anche come mezzo per difendersi dal pericolo turco e per riconquistare la Terra Santa.

Così, nel 1464, il sovrano di Boemia, George Podiebrad, propose la firma di un trattato per la realizzazione di una lega per la pace, un'alleanza internazionale, una confederazione di principi cattolici. L'ambiziosa proposta prevedeva l'istituzione di un'Assemblea, di una Corte di giustizia, di un'Amministrazione comune e di una Difesa comune,¹ prevista inizialmente per combattere i Turchi ma che doveva servire anche per sfuggire al potere universale di Roma.

Originale fu, successivamente, la proposta avanzata da un monaco francese, Emeric Crucé, il quale proponeva addirittura una federazione mondiale. Per realizzare tale progetto, rivolto non solo agli stati europei ma anche ai Turchi, ai Persiani, ai Cinesi, agli Indiani e agli Africani, proponeva, già allora, una moneta unica e la libera circolazione delle persone.²

Poi, nel 1693, William Penn, nel suo libro *'Essai pour la paix présente et future de l'Europe'*, esortava la realizzazione di una unificazione pacifica dell'Europa in cui ogni Stato doveva essere rappresentato nel Parlamento europeo sulla base della sua importanza demografica ed economica.

Fu poi la volta dell'Abate Charles de Saint Pierre il quale, nell'opera *'Project pour rendre la paix perpétuelle in Europe'* proponeva l'istituzione di un Senato d'Europa.³

Sul concetto di "paix perpétuelle" insisteva anche Immanuel Kant.

Il filosofo formulò, per la prima volta nella storia, il progetto di una federazione di popoli ampiamente motivato nel saggio *"Per la pace perpetua"* (1795).

¹ <http://www.radio.cz/fr/article/34023>

² <http://gallica.bnf.fr/anthologie/notices/01450.htm>

³ <http://gallica.bnf.fr/scripts/ConsultationTout.exe?E=0&O=N105087>

Proprio perché la pace perpetua presupponeva lo sradicamento dell'anarchia nei rapporti interstatali, l'unificazione dei popoli europei non gli poté apparire che un passaggio fondamentale per giungere all'unificazione dell'intera umanità.

Va precisato però che Immanuel Kant, pur parlando di federazione, non aveva una conoscenza precisa dello stato federale, la cui prima realizzazione nella storia risaliva a qualche anno prima della *"Pace perpetua"* con la Costituzione degli Stati Uniti d'America redatta nel 1787 dalla Convenzione di Filadelfia.

Dopo Kant divenne sempre più dominante nell'idea di "Unità europea" il principio dell'Unione fra popoli e, quindi, il legame inscindibile fra democrazia e unità europea.

Questa impostazione è presente in molti esponenti dell'europeismo ottocentesco.

Così, nel 1814, Claude Henri Saint - Simon affermava che l'Europa delle sovranità deve lasciare il posto all'Europa dei popoli.⁴

O ancora, Giuseppe Mazzini che, dopo aver fondato il movimento politico della "Giovane Italia", iniziò a girare per l'Europa diffondendo il suo progetto di libertà e di unione dei popoli d'Europa.

Un altro ardente sostenitore dell'Unità europea fu Pierre Joseph Proudhon, il quale, nel libro *"Du principe fédératif"*, affermava che il federalismo rappresenta la garanzia suprema di tutte le libertà e di tutte le leggi.⁵

Una posizione importante fu assunta anche da John Robert Seeley, il quale nel 1871 tenne una conferenza sul tema "Gli Stati Uniti d'Europa".

Lo storico inglese riprende il pensiero Kantiano sulla necessità di annientare l'anarchia internazionale a partire dall'Europa e lo integra con alcune osservazioni che saranno successivamente parte integrante della visione federalista europea nel XX secolo. Innanzi tutto individuava nella Costituzione federale americana il modello da seguire per realizzare l'unificazione europea riuscendo così a conciliare democrazia ed efficienza. In secondo luogo, è del parere che essendo la federazione un'unione di popoli e non un semplice accordo tra governi, per realizzarla non sono sufficienti i mezzi diplomatici o la mera azione dei governi, che peraltro tende alla conservazione del potere, ma necessario è un movimento popolare. Infine, l'unificazione europea gli appare come l'unica risposta valida alle esigenze della rivoluzione industriale che potranno essere soddisfatti solo da Stati di dimensione continentale come gli Stati Uniti d'America e la Russia, i quali - egli prevede - nel giro di mezzo secolo supereranno in potenza i più grandi Stati nazionali.

Questa, anche se qualche anno più tardi, era la stessa preoccupazione di Richard de Coudenhove-Kalergi (1894-1972), iniziatore nel 1924 del movimento Paneuropa.

Nel suo libro *"Paneurope"* egli pose la domanda: *"L'Europa nella sua parcellizzazione politica ed economica può assicurarsi la pace e l'indipendenza di fronte alle potenze mondiali extra-europee in piena espansione?"*.

Secondo il filosofo, il Vecchio continente, per difendere e conservare la supremazia contro il sorgere di grandi potenze come gli Stati Uniti d'America, l'Urss e il Giappone, deve unirsi e saldarsi intorno all'asse franco-tedesco.

⁴ <http://gallica.bnf.fr/scripts/ConsultationsTout.exe?O=N083331>

⁵ <http://www.panarchy.org/federalism/proudhon.1863.html>

Nel *“Manifeste Paneuropéenne”* del 1923 egli si chiede: *‘E’ possibile che sulla piccola penisola europea, venticinque stati vivano fianco a fianco nell’anarchia internazionale, senza che un simile stato di cose conduca alla più terribile catastrofe politica, economica e culturale? Un’Europa divisa conduce alla guerra, all’oppressione, alla miseria; un’Europa unita alla pace ed alla prosperità’*”.

Per Kalergi, quindi, la questione europea si riassume in due parole: unificazione o disintegrazione.

In alcuni scritti, risalenti agli stessi anni, egli diceva: *‘L’Europa diventerà, ineluttabilmente sempre meno potente nella politica mondiale se continuerà a frantumarsi in divisioni interne [...]. Il mondo antico si sminuzza per orgoglio e per vendetta e si condanna da sé alla perdita di ogni influenza politica ed economica. Il solo modo di scongiurare questo pericolo è la Confederazione dell’Europa continentale che vada dal Portogallo fino alla Polonia e che riunisca tutti gli stati’*”. L’ideatore di Paneuropa prevede una realizzazione per tappe dell’Unione paneuropea, necessaria però è la riconciliazione franco-tedesca che diviene l’architrave del suo progetto.

La prima tappa consiste nel riunire una Conferenza paneuropea per favorire la cooperazione intergovernativa in particolar modo per ciò che riguarda le dogane, la cultura e l’arbitrato.

La tappa successiva doveva condurre alla firma di un trattato sull’arbitraggio e di accordi per garantire i legami reciproci fra gli Stati.

Il risultato sarà la creazione di un’Unione doganale per rendere l’Europa un territorio economico omogeneo.

In questo modo sarà possibile dar vita agli Stati Uniti d’Europa o all’Unione doganale europea o alla Paneuropa, importa poco il nome, precisa Kalergi, condizione essenziale è che ciascun stato, ciascun popolo non sacrifichi la sua sovranità sull’altare europeo.

Paneuropa, infatti, nel disegno di Kalergi, è una confederazione, ossia un’unione volontaria, una libera associazione di stati, di nazioni libere ed uguali.

“Paneuropa rifiuta categoricamente l’egemonia di un popolo o di uno stato europeo. [...] La nuova Europa dovrà nascere da una cooperazione organica di numerosi stati e di numerosi popoli”, così Kalergi affermava in discorso pronunciato a Vienna nel 1926 in occasione del Primo Congresso del movimento Paneuropeo.

Per Kalergi, qualunque altra soluzione portava l’Europa non alla salvezza ma al suicidio.

Questa stessa visione è presente nel pensiero di Aristide Briand, uomo politico francese convinto che l’*“Europa deve unirsi”* o perirà.

Briand, più volte Ministro degli Esteri e Presidente del Consiglio, fu un fautore della collaborazione internazionale, della Società delle Nazioni (SdN), della sicurezza collettiva, della riconciliazione con la Germania, per il cui impegno ottenne, con il Ministro degli Esteri tedesco, Gustav Stresemann, il Premio Nobel per la Pace nel 1926.

Con Stresemann fu protagonista degli accordi di Locarno nel 1925, molto importanti in quanto aprirono la strada alla sua politica di pacificazione e di distensione che porterà la Germania a diventare un membro della SdN.

A Locarno erano presenti oltre che a Briand e a Stresemann anche i Ministri degli Esteri inglese, Austin Chamberlain, belga, Emile Vanderbelde e italiano, Benito Mussolini.

Sotto la garanzia anglo-italiana, la Francia, la Germania e il Belgio si impegnavano a mantenere le frontiere così come furono fissate dal Trattato di Versailles del 1919.

Quello status quo territoriale prevedeva il rispetto della demilitarizzazione della Renania da parte della Germania che si impegnava inoltre a non invaderla o attaccarla.

In caso di aggressione gli Stati garanti si impegnavano a rimettere il conflitto sotto il giudizio di un tribunale arbitrale, della Corte permanente di giustizia internazionale.

Gli Stati inoltre si impegnavano a prestare assistenza alle parti vittime di un'aggressione.

A Locarno emerge una chiara volontà d'intesa fra gli Stati.

A proposito Briand affermò: *“Questa è la collaborazione fra paesi che si aprono, gli Stati Uniti d'Europa hanno inizio. [...] A Locarno abbiamo parlato europeo”*.⁶

Sempre a Locarno, Stresemann pronunciò queste parole: *“Con gioia sincera noi salutiamo la nascita dell'idea di pace europea, affermata a questa Conferenza e consacrata con il Trattato di Locarno che va a segnare una tappa importante nella storia degli Stati e dei popoli [...]. Noi ci siamo assunti la responsabilità di siglare accordi, perché siamo convinti che gli stati e i popoli devono vivere serenamente gli uni a fianco degli altri, se vogliamo riuscire in quel riavvicinamento di cui l'Europa ha bisogno più degli altri continenti, dopo le infinite sofferenze che ha patito nel recente passato [...]. Qual che sia l'importanza degli accordi qui conclusi, il Trattato di Locarno non intende segnare un termine, ma il nascere di un periodo di collaborazione e di fiducia internazionale”*.⁷

Nel 1928, poi, lo stesso Briand, con il segretario di Stato americano Frank B. Kellog, fu autore del famoso Patto Briand-Kellog che impegnava i contraenti a non ricorrere alla guerra quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali e quale mezzo per attuare la politica degli Stati.

Il Patto, approvato da una sessantina di paesi, intendeva unire le nazioni civilizzate del mondo nella rinuncia comune della guerra come strumento della loro politica nazionale; purtroppo fu inefficace e non ebbe che un valore morale.

E la stessa sorte toccò all'audace proposta avanzata ufficialmente da Briand il 5 settembre 1929 alla X Assemblea Generale della SdN, quando proponeva agli Stati europei di unirsi *“in una sorta di legame federale”*.

In quell'occasione affermò: *“Io penso che tra popoli geograficamente raggruppati, come i popoli d'Europa, debba esistere una “sorte de lien fédéral”. Questi popoli debbono avere in ogni momento la possibilità di entrare in contatto, di discutere dei loro comuni interessi, di prendere risoluzioni comuni. Essi debbono, in una sola parola, stabilire tra loro un legame di solidarietà che consenta di far fronte, ad un dato momento, a circostanze gravi, se sorgessero. [...] Evidentemente, l'associazione agirà soprattutto nel campo economico: è la necessità più urgente. Ma sono pure sicuro che, dal punto di vista politico e dal punto di vista sociale, il legame federale, senza toccare la sovranità di nessuna delle nazioni che potrebbero far parte di una tale associazione, può essere benefico. [...] Potrà incontrare opposizione [...], potrà portare discussioni [...], potrà richiedere molto tempo, ma un giorno sicuramente sarà realizzata”*.⁸

Briand è convinto che i pericoli che minacciano la pace derivano essenzialmente dall'assenza di coordinamento delle economie europee.

⁶ Discorso pronunciato alla Conferenza del 16 ottobre 1925 – firma dei trattati di Locarno, citato in www.info-europe.fr (Site de Sources d'Europe – Centre d'Information sur l'Europe – Paris).

⁷ Vds. nota 6.

⁸ X Assemblea Generale della SdN a Ginevra il 5 settembre 1929, citato in www.info-europe.fr (Site de Sources d'Europe – Centre d'Information sur l'Europe – Paris).

Subito dopo la fine della prima guerra mondiale aveva avuto inizio un forte nazionalismo economico tanto che, nella Conferenza economica internazionale, convocata dall'Assemblea della SdN nel 1925, fu affermato: *“L'isolamento economico è stato un completo fallimento. [...] Ogni politica nazionalistica è nociva non solo al popolo che la pratica ma anche al complesso degli altri. [...] Occorre considerare il principio dell'azione parallela e concertata delle diverse nazioni”*.

Un'affermazione successiva dell'ex Presidente del Comitato economico della SdN, Serruys, diceva: *“L'unificazione economica dell'Europa appare non solo come salvaguardia della pace tra i popoli europei ma anche e sopra tutto come il mezzo più appropriato per organizzare in Europa una produzione sana e un mercato fruttuoso”*.

Questa affermazione giungeva alla vigilia dell'assemblea ginevrina del 1929 quando Briand lanciò la sua proposta.

L'accoglienza al discorso di Briand fu entusiasta e i delegati dei ventisei stati europei della SdN lo incaricarono di precisare la proposta in un Memorandum che fu reso noto il 17 maggio 1930.

In quel Memorandum, Briand ribadiva che, sulla base del mantenimento dell'indipendenza e della sovranità nazionale, si sarebbe dovuto tendere ad una federazione, fondata sull'idea di unione e non di unità, la cui attività particolare doveva coordinarsi con l'attività generale della SdN.

Essa sarà composta da una Conferenza europea, organo rappresentativo di tutti i Governi europei della SdN, da un Comitato politico, organo esecutivo composto solo da alcuni degli Stati aderenti e da un Segretariato.

Questa collaborazione europea si doveva realizzare attraverso un avvicinamento delle economie sotto la responsabilità politica dei Governi, attraverso un patto di solidarietà.

Uno dei principali obiettivi consisteva nell'istituire un mercato comune mirante alla massima elevazione del livello di benessere umano nell'insieme dei territori della comunità.

Bisognava allora agire innanzi tutto in tema di politica doganale; Briand, infatti, affermava: *“E' assurdo che ci si adoperi a ridurre di venti giorni la durata del viaggio tra la Germania del sud e Tokyo mentre si deve constatare che quando si attraversa l'Europa in ferrovia ci si trova bloccati in un posto qualsiasi per un'ora, perché là c'è una nuova frontiera, formalità doganali da adempiere”*.

Altro importante obiettivo consisteva in una più razionale organizzazione della produzione e degli scambi da realizzarsi attraverso una *“liberazione progressiva”* ed una *“semplificazione metodica della circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, sotto la sola riserva della difesa nazionale in ogni stato”*.

Ci si proponeva infine l'incoraggiamento del credito al fine di valorizzare le regioni d'Europa economicamente meno sviluppate per far fronte anche al problema dell'emigrazione inter - europea.

Il Memorandum purtroppo non fu accolto con lo stesso entusiasmo riscontrato nell'anno precedente.

Nel frattempo, infatti, molte cose erano cambiate: il 3 ottobre 1929 moriva Gustav Stresemann e la Germania iniziava a ritirarsi dalle posizioni europee per riaffermare anguste esigenze nazionali; ci fu poi il crollo della Borsa di Wall Street e la conseguente crisi economica.

Il clima internazionale iniziò a cambiare bruscamente e con la caduta del commercio internazionale cadeva anche il sistema di sicurezza collettiva.

In quel contesto se la cooperazione internazionale sembrava necessaria a tutti, l'evocazione di un legame federale suscitava diffidenza. Emblematica a riguardo fu la posizione assunta dall'Inghilterra di Wiston Churchill: il Regno Unito sarà partner ma non membro di un'unione federata.

Il 23 settembre 1930 fu decisa solamente la creazione di una Commissione cui fu affidato il compito di studiare le condizioni di un'eventuale collaborazione intergovernativa nel seno dell'Europa. Non si trattava di un'istituzione europea ma di un organismo di studio.

In questo modo fu insabbiata la proposta di Briand che morì solo due anni più tardi.

L'opera di Briand fu comunque significativa come presa di coscienza da parte del Ministro di uno degli Stati nazionali più vecchi e gloriosi dell'Europa della necessità di unificare il Continente.

Capitolo secondo

L'idea europea cresce nel corso della resistenza

Le nazioni europee si sono formate a seguito di lotte aspre di delimitazione o di liberazione le une contro le altre. Hanno tutte sviluppato un'attività politica ispirata sempre alla priorità assoluta dell'interesse nazionale al punto di diventare capaci di organizzare in modo totalitario tutta la società nazionale.

Così hanno affrontato una prima insensata guerra mondiale dalla quale il nazionalismo è uscito ancor più dotato di presa sugli animi giungendo a produrre le tirannidi totalitarie del fascismo e del nazismo fino allo scoppio della seconda guerra mondiale.

Durante gli anni sanguinosi della guerra la corrente federalista continuava a lavorare per realizzare il progetto di Briand.

Questa corrente ha tra i suoi principali esponenti la Scuola Federalista inglese, Luigi Einaudi e, infine, il gruppo dei federalisti italiani guidato da Altiero Spinelli.

Einaudi, ne *“Lo scrittoio del Presidente”*, affermò: *“Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. [...] Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione. Il problema è fra l'esistere uniti e lo scomparire”*. L'affermazione della necessità di avviare rapidamente l'unificazione federale europea si fonda sulla visione che individua nella crisi dello stato nazionale in Europa la causa, la radice di fondo dei mali dell'epoca.

“Credere che il male scaturente dall'anarchia internazionale guarirà da sé, e che si debba continuare ad occuparsi delle cose secondo il vecchio ordine, è fare la politica dello struzzo. I mali dell'anarchia internazionale provengono dal fatto che manca una legge internazionale. L'eliminazione di questi mali non può perciò consistere in altro che nella formazione di istituzioni che elaborino e impongano una legge internazionale, la quale impedisca il perseguimento di fini giovevoli solo ad una nazione, ma dannosi alle altre”.¹

Questo è, secondo Spinelli, la soluzione del problema cioè non si deve continuare con la logica di provvedere esclusivamente agli interessi nazionali senza curarsi dei danni arrecati agli altri, perché ciò, inevitabilmente, porta al sorgere di tensioni e attriti che, troppo facilmente, sfociano in conflitti.

Nella visione di Spinelli *“quest'ordine può essere creato mediante un ordinamento federale”* che segnerebbe la fine delle *“politiche nazionali escludiviste”*.

Per Spinelli *“la federazione deve avere l'esclusivo diritto di reclutare e impiegare le forze armate; di provvedere alla totale abolizione delle barriere protezionistiche e impedire che si ricostituiscono; di emettere una moneta unica federale; di assicurare la piena libertà di movimento di tutti i cittadini.*

Per assolvere in modo efficiente a questi compiti, la federazione deve disporre di una magistratura federale, del diritto di riscuotere direttamente dai cittadini le imposte necessarie per il suo funzionamento, di organi di legislazione e di controllo fondati sulla partecipazione diretta dei cittadini. Questa è l'organizzazione che si può chiamare l'organizzazione degli Stati Uniti d'Europa”.²

¹ SPINELLI ALTIERO e ROSSI ERNESTO, *Problemi della Federazione Europea*, Roma, Edizioni del Movimento italiano per la federazione europea, 1944, citato in “SPINELLI ALTIERO, *Una strategia per gli Stati Uniti d' Europa*”, Bologna, Il mulino, 1989 (a cura di Sergio Pistone).

² Vds. nota 1.

Spinelli si rende ben presto conto della necessità di dar vita ad un'organizzazione politica nuova per poter condurre la battaglia per la federazione europea: nasce così, nel 1943, il Movimento Federalista Europeo (MFE).

Nel libro *“Come ho tentato di diventare saggio - La goccia e la roccia”* Spinelli scrisse: *“Saremmo dunque stati un movimento che avrebbe chiamato a raccolta chiunque si volesse battere per la federazione, e perciò aperto a membri dei vari partiti anti-fascisti che si andavano formando, ma deciso a restare autonomo rispetto ad essi”*.³

Questo nuovo soggetto politico deve essere perciò autonomo dai governi e dai partiti nazionali e deve avere come obiettivo la realizzazione della federazione europea cioè la creazione di un potere nuovo che può nascere solo attraverso il trasferimento pacifico di gran parte delle sovranità nazionali ad una autorità soprannazionale.

Questo soggetto, in primo luogo, deve essere un movimento e non un partito perché deve poter unire tutti i sostenitori della federazione provenienti da diversi orientamenti ideologici purché abbiano in comune l'accettazione dei principi democratici.

In secondo luogo, deve essere un'organizzazione soprannazionale nel senso che deve radunare federalisti di tutte le nazionalità.

Infine, deve instaurare un rapporto diretto con l'opinione pubblica al fine di mobilitarla perché eserciti un'efficace pressione sui governi nazionali. La corrente federalista ha avuto, infatti, un ruolo determinante nell'alimentare l'iniziativa dal basso, cioè non governativa, a favore dell'unificazione europea.

La tenace battaglia dei federalisti europei aveva come obiettivo la realizzazione dell'Europa del popolo europeo. La costruzione dell'Europa unita deve avvenire attraverso una procedura costituente democratica, affidando cioè l'incarico di definire le istituzioni comuni a rappresentanti del popolo, tramite la convocazione di un'assemblea costituente europea, e non alle diplomazie nazionali, che eserciterebbero solo un'azione frenante e sarebbero incapaci di porsi dal punto di vista dell'interesse comune.

Il metodo per conseguire l'obiettivo della confederazione europea doveva perciò essere quello costituente in quanto era l'unica procedura capace di realizzare un potere democratico.

Essenziale, per i federalisti, era allora suscitare nell'animo degli europei la rivolta contro il sistema degli stati sovrani.

Ed è proprio questo elemento che distingue i partiti progressisti da quelli reazionari.

Come viene spiegato nel Manifesto di Ventotene, elaborato da Spinelli, Eugenio Colomi ed Ernesto Rossi nel 1941 mentre si trovavano al confino fascista, la discriminante fra le forze del progresso e quelle della conservazione sta nel modo di concepire il “quadro politico nazionale”: da un lato le forze reazionarie cercheranno di conquistare il potere politico nazionale *“lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo e risorgere le vecchie assurdità”*, dall'altro lato i progressisti vedranno come compito centrale la creazione della federazione europea, e più in generale di un solido stato internazionale, verso cui indirizzare le forze popolari.

Forze popolari immobili e passive nel primo caso, attive e protagoniste nel secondo.

Spinelli, inoltre, fu molto critico dell'approccio funzionalistico, adottato per la costruzione della Comunità Europea, ritenendo illusorio realizzare una stabile ed efficace unificazione integrando in modo graduale, parziale ed isolato i vari settori economici dello stato senza istituire un potere politico soprannazionale o rinviandone la creazione alla fine del processo. Egli era fautore dell'impostazione costituzionalistica basata sulla

³ SPINELLI ALTIERO, *Come ho tentato di diventare saggio - La goccia e la roccia* -, Bologna, Il Mulino, 1987 (a cura di Edmondo Paolini).

richiesta della convocazione di un'Assemblea costituente per costruire un potere europeo democratico.

Si servì delle contraddizioni del metodo funzionalista per convincere gli Stati ad adottare soluzioni costituzionali come nel caso della Comunità Europea di Difesa (CED) quando sfruttò la contraddizione della creazione di un esercito senza uno Stato e convinse De Gaulle a prendere l'iniziativa che portò all'art. 38⁴ o ancora del progetto di Unione Europea quando sfruttò la contraddizione di un Parlamento eletto a suffragio universale diretto e quindi legittimato dal voto popolare ma senza effettivi poteri.

Nel 1957 era convinto che la Comunità Economica Europea (CEE), a causa delle intrinseche debolezze del metodo funzionalistico, sarebbe crollata di fronte al sorgere di contrasti fra gli Stati membri.

Successivamente di fronte ai successi della CEE dovette ricredersi e li spiegava sostenendo che la maggiore interdipendenza a livello mondiale aveva ormai segnato il crollo dei nazionalismi europei e faceva sì che persino De Gaulle continuasse lungo la strada dell'integrazione europea.

Tra l'altro, nel 1946, in una lettera inviata alla Conferenza organizzativa federalista svoltasi a Firenze in quello stesso anno, scriveva: *“La nostra previsione di un'Europa in cui le strutture statali sarebbero crollate tutte insieme, ed in cui i popoli avrebbero potuto liberamente decidere della loro sorte non si è verificato. Le grandi potenze hanno tenuto insieme le vecchie strutture ed hanno insieme tolto ai popoli europei il diritto di decidere delle loro sorti per tutto ciò che si riferisce alle relazioni internazionali”*.⁵

Nella stessa lettera notava poi che l'Europa è divisa in due: Europa Orientale controllata dall'URSS ed Europa Occidentale influenzata dall'America; fra le due c'era la Germania divisa in quattro tronconi.

Sempre nella stessa lettera affermava: *“In queste condizioni parlare di unificazione federale europea non ha senso, perché manca in Europa ogni forza centripeta. Parlare di federazione in Europa si può oggi solo se si parla di una federazione dei paesi occidentali lasciando che tutta l'Europa ad Est della linea che va da Trieste a Lubeca si organizzi sotto l'egida sovietica”*.⁶

Secondo Spinelli, l'Europa corre il pericolo di vedersi ridotta a *“scacchiere delle rivalità diplomatiche oggi e della guerra domani fra Russia e Stati Uniti”*.

“Oggi non bisogna lasciare inesperto alcun tentativo perché fra Stati Uniti e URSS si trovi un modus vivendi pacifico, e l'aspetto europeo di questo tentativo consiste nel mirare a fare dell'Europa una zona neutra fra le due o tre grandi potenze, allargando questa zona quanto più è possibile”.⁷

⁴ L'art. 38 della CED affidava all'Assemblea provvisoria della CED il compito di studiare: *“a) La costituzione di un'Assemblea della Comunità europea di difesa eletta su basi democratiche; b) I poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea”*. Esso, inoltre, definiva i principi ai quali tale Assemblea avrebbe dovuto ispirarsi dichiarando: *“L'organizzazione di carattere definitivo che si sostituirà alla presente organizzazione provvisoria dovrà essere concepita in modo da poter costituire uno degli elementi di una struttura federale o confederale ulteriore, fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale”*. In questo modo l'art. 38 prevedeva una procedura in grado di andare oltre l'esercito comune e di muovere i primi passi verso la realizzazione di una Comunità politica europea. Successivamente fu deciso di affidare all'Assemblea del Piano Schuman, aumentata di nove membri, il compito di elaborare un progetto di trattato istitutivo della CPE.

⁵ Lettera inviata il 7 gennaio 1946 da Spinelli Altiero ed Rossi Ernesto alla Conferenza organizzativa federalista svoltasi a Firenze l' 8 e il 9 gennaio 1946, citato in *“SPINELLI ALTIERO, Come ho tentato di diventare saggio – La goccia e la roccia –”*, Bologna, Il Mulino, 1987 (a cura di Edmondo Paolini).

⁶ Vds. nota 5.

⁷ Vds. nota 5.

E di fronte a questa situazione internazionale ribadiva ancora una volta la necessità di creare una federazione di Stati europei a garanzia dell'indipendenza dell'Europa.

Vedendo però che era molto difficile realizzare l'obiettivo che si era proposto, cessò di occuparsi del MFE.

Ma nonostante ciò continuò a lavorare sodo in seno all'Europa. Subito dopo l'approvazione dell'art. 38, condusse la battaglia per la creazione di una Comunità politica europea attraverso una procedura costituente democratica: quest'ultima fu realizzata, grazie anche ad Alcide De Gasperi, con la decisione di affidare all'Assemblea allargata della CECA (*Assemblea ad hoc*) l'elaborazione di un progetto di statuto della CPE.

Ancora nel 1970 viene nominato membro della Commissione esecutiva della CEE e dal 1976 al 1984 è membro del Parlamento Europeo.

Nel 1984 inoltre riuscì a far approvare dal Parlamento Europeo il suo progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea ma purtroppo, come successe anche precedentemente con la Comunità Politica Europea, le resistenze nazionalistiche ne impedirono la riuscita.

Infine, prima di morire, lanciò l'ultima sfida: attribuire al Parlamento europeo un mandato costituente formale attraverso un referendum consultivo che gli attribuisca tale mandato.

(In Italia il referendum svoltosi il 18/06/1989 ha avuto questo risultato: il 89,1% degli italiani ha risposto SI al quesito "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?")

Come ha affermato Albertini nel necrologio⁸, Spinelli ha incarnato in modo perfetto la figura dell'eroe politico così come l'ha delineata Max Weber nel suo saggio *"La politica come professione"*: *"La politica consiste in un lento e tenace superamento di dure difficoltà, da compiersi con passione e discernimento al tempo stesso.*

E' perfettamente esatto, che il possibile non verrebbe raggiunto se nel mondo non si ritenesse sempre l'impossibile.

Ma colui il quale può accingersi a questa impresa deve essere un capo, non solo, ma anche un eroe. E anche chi non sia né l'uno né l'altro deve foggarsi quella tempra d'animo tale da poter reggere anche al crollo di tutte le speranze, e fin da ora, altrimenti non sarà nemmeno in grado di portare a compimento quel poco che oggi è possibile.

*Solo chi è sicuro di non venir meno anche se il mondo, considerato dal suo punto di vista, è troppo stupido o volgare per ciò che egli può offrirgli, e di poter ancora dire di fronte a tutto ciò: "Non importa, continuiamo!", solo un uomo siffatto ha la vocazione per la politica".*⁹

Anche Spinelli, con le sue battaglie, ha contribuito in modo innegabile e decisivo all'avanzamento del processo di integrazione europea e anch'egli, assieme a Schuman, Adenauer, De Gasperi e Monnet, può essere considerato un "profeta dell'Europa".

⁸ ALBERTINI MARIO, *Altiero Spinelli, eroe della ragione* in "Il federalista", 1986 n°1, citato in "SPINELLI ALTIERO, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*", Bologna, Il Mulino, 1989 (a cura di Sergio Pistone).

⁹ WEBER MAX, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1967, introduzione di D. Cantimori, trad. it. di A. Giolitti, citato in "SPINELLI ALTIERO, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*", Bologna, Il Mulino, 1989 (a cura di Sergio Pistone).

Capitolo terzo

L'idea europea nel secondo dopoguerra inizia a materializzarsi

Secondo le parole di Ducci Roberto *‘l'idea europea mira a mettere termine ai conflitti fra i popoli europei..... a restituire all'Europa il suo giusto posto nel mondo..... a costituire un largo spazio economico..... a risolvere in maniera democratica il problema tedesco’*, per raggiungere tali ambiziosi traguardi, spiegava De Gasperi, *‘le nazioni dovranno accettare limitazioni della loro sovranità statale in favore di una più vasta solidarietà fra i popoli europei’*.¹

Questo orientamento favorevole all'unità europea si faceva ormai sentire in tutte le nazioni europee in particolare in quelle restituite alla democrazia dove il lungo passato nazionalista era divenuto improvvisamente ripugnante; tale idea, inoltre, non appariva come un astratto ideale da realizzare in un futuro imprecisato ma come compito attuale; a riguardo, Spinelli, nel Manifesto per l'Europa libera e unita, scriveva: *‘Il compito di realizzare l'unità europea non spetta ad una imprecisabile generazione di un imprecisabile futuro, ma aspetta alla nostra generazione’*.

La spinta decisiva all'avvio dell'integrazione derivò dalla politica americana.

La conclusione della seconda guerra mondiale segnò l'inizio di un nuovo ciclo della politica internazionale dominato dal sistema bipolare entro il quale gli Stati europei persero ogni effettiva autonomia, divenendo satelliti delle superpotenze, americana e sovietica.

La spaccatura del globo in due era già compiuta alla fine del 1947: già nel marzo del 1946 Churchill evocava l'immagine della cortina di ferro scesa sull'Europa da Stettino sul Mar Baltico a Trieste sul Mediterraneo, ed insisteva sulla necessità che USA e Regno Unito unissero i loro sforzi. Per contrastare l'espansione del comunismo era iniziata la guerra fredda che Schuman definì come *‘l'arte di raggiungere determinati scopi della guerra senza doverla propriamente fare, di logorare le forze dell'avversario mantenendo la paura della guerra suscitandogli difficoltà interne o conflitti con terzi, di turbare il funzionamento normale delle istituzioni internazionali destinate a salvaguardare la pace’*.²

Sempre nel 1946, in un discorso tenuto a Zurigo, Churchill si disse convinto che in Europa occorreva realizzare l'Unione. Parlò degli Stati Uniti d'Europa e del suo grandioso obiettivo di dar vita alla grande famiglia europea alla quale dovevano essere garantite pace, sicurezza e libertà.

Propugnò la formazione di un Consiglio d'Europa e individuò nella riconciliazione franco-tedesca la condizione per poter avviare l'integrazione europea.

¹ PINTUS MARIANO, *L'Europa delle occasioni perdute, da Briand al Parlamento eletto (1929-1979)*, Biblioteca della rivista di diritto europeo, 1979.

² SCHUMAN ROBERT, *Per l'Europa*, Roma, Edizione Cinque Lune, 1965, trad. it. di "SCHUMAN ROBERT, *Pour l'Europe*", 1963.

Nella visione dello statista, però, l'Inghilterra, sviluppando rapporti con gli USA e il Commonwealth, non avrebbe dovuto partecipare al processo di unificazione.

L'Inghilterra, cioè, sarà partner ma non membro degli "Stati Uniti d'Europa". Il motto di Churchill era, infatti, "*Great Britain is of but not in Europe*".

Tra l'altro, già nel 1930, nel Saturday evening post, Churchill affermava: "*La Gran Bretagna non appartiene a nessun continente, ma è la componente di ognuno, appartiene al vecchio come al nuovo mondo, all'emisfero occidentale come a quello orientale*".³

Sulla necessità del recupero tedesco, di cui già parlava Churchill, insistevano anche gli Stati Uniti. Nel timore di una "comunizzazione" della Germania, il Segretario di Stato americano, Byrnes, nel 1946, dichiarava: "*E' venuto il momento di smantellare le bardature del regime di occupazione, di restituire ai tedeschi la gestione dei loro affari... Il popolo americano vuole restituire il governo della Germania ai tedeschi... Il popolo Americano desidera aiutare i tedeschi a recuperare un posto onorevole tra le nazioni libere e pacifiche*".⁴

I tedeschi risposero con un solenne ringraziamento a Byrnes e al popolo americano.

Il 12 marzo 1947, il Presidente degli Stati Uniti, Truman, enunciò la propria "dottrina": 400 ml di \$ in aiuti per la Grecia e la Turchia (dalle quali si erano ritirati gli inglesi a causa della grave crisi economica che colpiva il Regno Unito); denuncia del pericolo comunista; sostegno alla creazione degli Stati Uniti d'Europa.

L'America cercò allora di spingere gli stati europei verso l'integrazione attraverso il Piano Marshall (lanciato nel giugno del 1947) che subordinò la concessione degli aiuti economici destinati alla ricostruzione post bellica all'avvio della cooperazione europea.

Un'Europa occidentale unita ed economicamente prospera, oltre ad offrire grandi possibilità di assorbimento della produzione americana, avrebbe potuto fornire un contributo decisivo alla difesa del blocco occidentale dall'espansionismo sovietico.

Occorreva agire subito per il recupero dell'Europa, l'America temeva, infatti, il pericolo "di un decesso del paziente, mentre i medici decidono sul da farsi".

Gli aiuti economici dovevano portare alla ricostruzione delle economie del Vecchio continente ciò significa risanamento finanziario, riattivazione del commercio con gli USA e modernizzazione dell'apparato industriale.

L'obiettivo era quello di elevare il tenore di vita delle popolazioni europee per contrastare la diffusione del comunismo che, secondo una convinzione statunitense, prosperava nella povertà, nell'incertezza e nell'instabilità.

La legge che istituiva gli aiuti per gli Stati europei conteneva la condizione che gli Stati beneficiari partecipassero ad un'organizzazione deputata di amministrare, in uno spirito di solidale interesse, le somme erogate e di elaborare una politica economica comune.

Nasceva così l'OECE, l'Organizzazione europea per la cooperazione economica.

Sempre nel 1948 fu firmato, tra Regno Unito, Francia e Benelux, il Patto di Bruxelles cioè un accordo di cooperazione militare (nel 1955 sarà allargato alla Germania federale e all'Italia e verrà chiamato Unione europea occidentale) che costituì la premessa all'istituzione, nel 1949, dell'Alleanza Atlantica.

³ Saturday evening post, 15 febbraio 1930 citato in "MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell'Unione Europea (1926-2001)*", Bari, Laterza, 2001.

⁴ Department of State bulletin, 15 settembre 1946 citato in "MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell'Unione Europea (1926-2001)*", Bari, Laterza, 2001.

Di fronte a ciò Truman affermava: *‘La determinazione dei paesi liberi d’Europa a difendersi troverà la sua piena corrispondenza nella determinazione degli Stati Uniti ad aiutarli a difendersi’*.⁵

Dottrina Truman, Piano Marshall e Patto Atlantico erano i tre pilastri, ideologico, economico e difensivo, attraverso i quali gli americani andavano costituendo il blocco occidentale. Nel 1949, a seguito del Congresso dell’Aja, nasceva il Consiglio d’Europa, un organo consultivo il cui scopo era, ai sensi dell’art. 1, quello di *“creare una più stretta Unione fra i suoi membri”* da raggiungere con la *“discussione di questioni di comune interesse, con accordi e mediante un’azione comune nei campi economico, sociale, culturale, scientifico”*.

Purtroppo svolse sempre un ruolo marginale nel processo di integrazione europea dati anche, al suo interno, i continui scontri di opinione fra i federalisti e i sostenitori di una semplice cooperazione.

Contrariamente alle pressioni federaliste, tutte queste istituzioni nate nel dopo guerra furono caratterizzate da una struttura confederale particolarmente debole, perché il Regno Unito non era disposto ad andare al di là della cooperazione intergovernativa fondata sulle deliberazioni unanimi.

In risposta a ciò, Paul-Henry Spaak, Presidente del Consiglio d’Europa dal 1949 al 1951, asseriva: *“Io sono stato, sono e resto un convinto sostenitore di quella che chiamano “L’Europa soprannazionale”, vale a dire un’Europa organizzata in modo tale che le decisioni siano prese a maggioranza, al fine di evitare l’ “impasse”*.⁶

Nel 1951, di fronte al rifiuto del Regno Unito di prender parte alla CECA, Spaak rassegnò le dimissioni da Presidente del Consiglio d’Europa affermando: *“Per l’Europa l’alternativa è semplice: o allinearsi sulla Gran Bretagna, e ricominciare a fare l’Europa, o tentare di fare l’Europa senza la Gran Bretagna. Da parte mia, ho scelto la seconda ipotesi”*.⁷

Né all’OECE, né al Consiglio d’Europa furono dati quei poteri necessari ed indispensabili per sradicare i particolarismi nazionalistici e le rivalità (al Consiglio) e i complessi e pesanti ostacoli al commercio internazionale (all’OECE): non avevano gli strumenti, i mezzi per incidere sulla realtà.

Non bisogna, tuttavia, sminuirne l’importanza, sono, infatti, stati utili perché su quella prima esperienza di solidarietà si posero le fondamenta dei prossimi edifici soprannazionali.

Il primo passo in tale direzione avvenne con il Piano Schuman, ideato da Jean Monnet, che proponeva di sottoporre ad un comune controllo europeo l’industria carbosiderurgica tedesca insieme a quella francese e degli altri Stati disponibili.

Nel momento in cui fu decisa l’eliminazione del controllo degli alleati sull’industria pesante tedesca riemergevano, infatti, le vecchie preoccupazioni francesi che Jean Monnet non nascondeva: *“La ripresa economica della Francia rischia di rimanere bloccata se non si risolverà rapidamente il problema della produzione industriale tedesca con la sua grande competitività [...], alla base della sua superiorità [...] è la capacità di produrre acciaio a prezzi che la Francia non riesce ad eguagliare. Da ciò a concludere che tutta la produzione francese rimane permanentemente handicappata il passo è breve”*.⁸

⁵ MAMMARELLA GIUSEPPE, *L’America da Rosvelt a Reagan*, Roma – Bari, Laterza, 1984.

⁶ <http://www.info-europe.fr> (Site de Sources d’Europe – Centre d’Information sur l’Europe – Paris).

⁷ Vds. nota 1.

⁸ MONNET JEAN, *Mémoires*, Paris, Le livre de poche – Librairie A. Fayard, 1976, citato in <http://www.jean-monnet.net>

I francesi temevano che una rinascita di un'industria tedesca del tutto autonoma potesse implicare il pericolo del risorgere del nazionalismo.

Il 9 maggio 1950 il Governo Schuman fece, allora, la sua audace proposta che raccolse la risposta positiva della Germania, guidata da Adenauer, e non solo in quanto l'adesione al Piano giunse anche dall'Italia e dai paesi del Benelux.

Nel messaggio si diceva: *“Il governo francese propone di dirigere immediatamente l'azione su di un punto limitato, ma decisivo: il governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto un'Alta Autorità comune in una organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi”* con ciò *“cambierà il destino di queste regioni votate per lungo tempo alla fabbricazione delle armi da guerra di cui dono state le più costanti vittime. La solidarietà produttiva che sarà così intrecciata dimostrerà che qualsiasi guerra tra Francia e Germania diverrà non soltanto impensabile, ma impossibile materialmente”*.

Nel seguito il messaggio affermava che *“questa proposta realizzerà le prime assise concrete d'una Federazione europea indispensabile alla difesa della pace”*.

Nel disegno di Monnet, infatti, il *“contributo che un'Europa organizzata e viva può arrecare alla civiltà è indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche”*.

Per raggiungere questi obiettivi, all'Alta Autorità fu affidata una *“missione”* da portare a termine *“nei tempi più rapidi”* ossia: *“l'ammodernamento della produzione e il miglioramento della sua qualità, la fornitura a condizioni identiche del carbone e dell'acciaio sul mercato francese e sul mercato tedesco, come su quello dei paesi aderenti; il livellamento nel progresso delle condizioni di vita della manodopera di queste industrie”*. In pratica, *“all'opposto d'un cartello internazionale tendente alla ripartizione ed allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive ed il mantenimento di elevati profitti, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione”*.

Nel 1951 nacque la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Fu creata, per quanto riguarda il carbone e l'acciaio, un'area doganale unificata, mediante l'abolizione delle barriere tariffarie e delle restrizioni quantitative.

Fu applicato il divieto delle pratiche miranti alla discriminazione, alla ripartizione e al controllo del mercato. Fu soppressa ogni forma di sovvenzionamento statale.

La CECA, pur essendo una organizzazione sulla quale i Governi nazionali potevano esercitare un forte controllo attraverso il Consiglio dei ministri, presentava degli embrioni federali ossia: il potere decisionale affidato ad un organismo, l'Alta Autorità, indipendente dai Governi; il primato del diritto comunitario sul diritto interno; l'applicazione della regola del voto a maggioranza per una parte delle deliberazioni del Consiglio dei ministri; la previsione dell'elezioni diretta all'Assemblea parlamentare.

A ribadire ciò ci pensava il primo Presidente della Ceca, Jean Monnet, il quale nel discorso inaugurale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio si impegnava a nome di tutti, ad esercitare le funzioni *“in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. Nel compimento dei nostri doveri, non solleciteremo -disse- né accetteremo istruzioni da alcun Governo né da alcun organismo e ci asterremo da ogni atto incompatibile con il carattere soprannazionale delle nostre funzioni. Prendiamo atto dell'impegno degli Stati membri di rispettare questo carattere soprannazionale e di non cercare di influenzarci nello svolgimento dei nostri compiti”*.⁹

⁹ Vds. nota 1.

Proprio a causa della presenza di quegli elementi di soprannazionalità, sopra citati, il Regno Unito non aderì al Piano Schuman. Nasceva così quella che fu chiamata la “Piccola Europa” o “Europa a sei”.

La vicenda che portò alla nascita della CECA si ripeté in termine inizialmente quasi identici a proposito della Comunità Europea di Difesa (CED).

Di fronte al pericolo di un’offensiva sovietica sul Vecchio continente, Wiston Churchill, nel 1950 lanciò il progetto di *“un esercito europeo unificato a partecipazione tedesca, soggetto a controllo democratico europeo e operante in collaborazione con gli USA e il Canada”*.¹⁰

Anche l’amministrazione americana era convinta dell’assoluta necessità di inserire la Germania nella struttura militare atlantica.

Ciò suscitava però il timore dei francesi, timore espresso dalle parole di Monnet : *“Accelerare la costituzione di qualche divisione nazionale tedesca, con il rischio di far risorgere inimicizie tra i popoli, sarebbe la decisione più catastrofica per la sicurezza stessa dell’Europa”*.¹¹

Monnet si convinse che il modo migliore per scongiurare la rinascita del militarismo tedesco fosse la creazione di un esercito europeo, fondato sull’integrazione fra le truppe tedesche, francesi e degli altri paesi.

Il Governo francese propose allora il Piano Pleven in base al quale l’organizzazione dell’ “esercito europeo” doveva essere affidata da un Ministro europeo, responsabile di fronte ad un’Assemblea Comune e finanziato da un bilancio unico.

La proposta francese incontrò inizialmente l’opposizione di Washington in quanto veniva vista come un tentativo della Francia per rinviare ogni decisione sul riarmo tedesco.

In un secondo momento, Eisenhower si lasciò convincere dalla diplomazia francese e divenne anch’egli fautore del Piano Pleven.

Alla Conferenza per l’organizzazione dell’esercito europeo, Schuman, nel discorso inaugurale, affermava: *“L’Europa non nascerà di getto, come città ideale. Essa si farà, anzi si sta facendo, pezzo per pezzo, settore per settore. L’esercito europeo segna una di queste fasi”*.¹²

Il Trattato istitutivo della CED veniva firmato a Parigi il 27 maggio 1952 da Francia, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo.

Ancora una volta la Gran Bretagna restava fuori; si limitò a concludere un Protocollo di assistenza reciproca in caso di aggressione.

A questo punto si inserì nella vicenda CED un intervento creativo del Governo italiano guidato da De Gasperi, il quale ottenne che il progetto originario della CED venisse inquadrato in un più ampio progetto di Comunità Politica Europea (CPE).

In quel momento fece sue le posizioni del Movimento Federalista Europeo, sostenendo l’assurdità di dar vita ad un esercito europeo senza prima creare delle istituzioni democratiche soprannazionali deputate a coordinare le politiche estere e le economie globali degli Stati membri.

¹⁰ Discorso di Churchill alla Tribuna dell’Assemblea di Strasburgo del Consiglio d’Europa citato in “MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell’Unione Europea (1926-2001)*”, Bari, Laterza, 2001.

¹¹ Vds. nota 8.

¹² MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e politica dell’Unione Europea (1926-2001)*, Bari, Laterza 2001.

De Gasperi propose allora di inserire nel Trattato CED l'art. 38 che assegnava all'Assemblea prevista dal Trattato il mandato di studiare la costituzione di un organo rappresentativo eletto a suffragio universale diretto e i suoi poteri in modo da garantire anche un'adeguata rappresentanza degli Stati.

Paul-Henry Spaak propose allora di affidare all'Assemblea della CECA le funzioni di Costituente senza attendere la costituzione dell'Assemblea della CED.

La proposta fu accolta.

Nasceva, in quel modo, l'*Assemblea ad hoc* che non era altro che l'Assemblea del Piano Schuman con la presenza di altri nove membri.

Le competenze della CPE dovevano riguardare la politica estera, la difesa, l'integrazione economica sociale e la protezione dei diritti dell'uomo.

Nel marzo del 1953 veniva alla luce lo Statuto della CPE.

Questo progetto molto avanzato non giunse però in porto, poiché, la CED, cui esso era legato, fu bocciata il 30 ottobre 1954, per pochi voti, dal Parlamento francese, dove comunisti e gollisti poterono utilizzare a vantaggio della propria linea, non certo filo-europea, i primi accenni distensivi susseguenti alla morte di Stalin, i quali indebolirono la spinta all'integrazione militare europea derivante dalla paura di un expansionismo sovietico.

In questo modo andò perduta una grande occasione per realizzare, entro tempi relativamente brevi, il completamento dell'integrazione europea.

Il vuoto apertasi nella difesa occidentale fu colmato, dopo qualche mese, quando a Londra fu deciso l'ingresso della Germania nel Patto Atlantico, la cessazione del regime di occupazione sul suo territorio ed il riconoscimento alla Repubblica federale dell'uguaglianza dei diritti.

L'estensione poi del Patto di Bruxelles anche alla Germania e all'Italia portò alla nascita dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) che, in qualche modo, sostituiva la funzione difensiva della CED ma senza averne i poteri soprannazionali e le tendenze federali.

In questo modo la Germania costituì un esercito con la limitazione, però, di non fabbricare armi atomiche, chimiche e batteriologiche essendo una *"regione strategicamente esposta"*.

Qualcuno, tra cui Jean Monnet, sperava in un avvicinamento del Regno Unito alla CECA, visto il suo ingresso nell'UEO.

Ben presto però dovette ricredersi dato che l'attivismo britannico verso l'UEO andava esaurendosi.

Jean Monnet pensò allora di rilanciare la struttura dell' "Europa a sei" a partire dal campo atomico. Egli temeva, infatti, che nel momento in cui l'energia di origine nucleare avrebbe sostituito quella tradizionale, evento che gli esperti datavano per la fine del secolo, sarebbero riemerse tutte quelle rivalità e contese che la Comunità del carbone e dell'acciaio aveva appena cominciato a spegnere.

Contemporaneamente dal Belgio giungeva una proposta di integrazione economica dove si parlava, per la prima volta, di Comunità Europea: formula, questa, destinata ad aver successo. L'appuntamento per il rilancio fu fissato a Messina, nel giugno 1955:

il 25 marzo 1957 nascevano la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o EURATOM).

Il Trattato istitutivo della CEE si proponeva come obiettivo quello di *"promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, uno sviluppo armonioso delle attività econo-*

miche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano”.

Tali fini si dovevano perseguire attraverso l'unione doganale con tariffa esterna comune, con l'unione economica e la libera circolazione delle persone, dei capitali e dei servizi, oltrechè mediante l'adozione di una politica comune in tema di agricoltura e di trasporti.

Speciale rilievo fu dato alla politica della concorrenza al fine di evitare il sorgere di monopoli, intese; inoltre, non erano ammessi aiuti statali a qualsiasi settore dell'economia, eccetto nei casi previsti (come per esempio nel caso di calamità naturali, di incentivazione dello sviluppo in aree depresse e di opportunità sociale), per evitare qualsiasi distorsioni del mercato e del gioco della libera concorrenza.

L'instaurazione del Mercato Comune doveva essere realizzata in un periodo transitorio di dodici anni, attraverso tre tappe, destinato a concludersi con l'adozione della tariffa comune verso l'esterno.

Parallelamente ai provvedimenti di natura “negativa”, tendenti cioè ad eliminare ogni restrizione agli scambi, erano previsti anche interventi di natura “positiva”, miranti cioè a superare gli squilibri territoriali, settoriali e sociali caratterizzanti l'economia dei “sei”.

Gli strumenti posti in essere per il raggiungimento di tali scopi furono: la Banca europea degli investimenti, destinata ad aiutare le aree più depresse e a favorire l'ammodernamento delle imprese, e il Fondo sociale europeo, rivolto alla formazione, all'addestramento e alla riqualificazione professionale dei lavoratori, colpiti dalle trasformazioni apportate dalla nuova realtà comunitaria.

Negli anni dal 1957 al 1968 si è assistito ad un eccezionale successo sul terreno dell'integrazione negativa, giungendo nel 1968 al completamento, con un anno e mezzo di anticipo sul previsto, dell'unione doganale (cioè all'eliminazione delle barriere tariffarie e tecniche all'interno e all'istituzione di una politica commerciale comune verso l'esterno) e alla formazione del mercato agricolo comune.

Tutto questo ha permesso di realizzare un salto qualitativo nel tenore di vita della popolazione europea e di ridurre in modo sostanziale il divario economico fra l'Europa e gli Stati Uniti.¹³

Se dal punto di vista della pura crescita economica l'integrazione ha avuto un indubbio successo, essa è stata d'altra parte segnata da profonde distorsioni, in particolare da un forte divario fra le regioni più sviluppate del centro-nord della Comunità e le regioni periferiche e depresse del sud, nonché dai fenomeni dell'emigrazione di massa, dello spopolamento delle aree rurali e della conseguente congestione industriale e urbana.

Questo per quanto riguarda la CEE.

Per quanto riguarda invece l'EURATOM, essa aveva come obiettivo lo sviluppo nucleare pacifico, attraverso una azione comune nel campo della ricerca, della diffusione delle scoperte, della sicurezza per la protezione dell'ambiente, degli approvvigionamenti e della gestione dei rapporti a livello internazionale.

A tal fine fu dato vita all'Agenzia degli approvvigionamenti e al Centro comune di ricerca.

¹³ Questo successo ha prodotto rilevanti conseguenze nei rapporti con i paesi terzi, in particolare la decisione del Regno Unito, dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia di avanzare la candidatura per l'ingresso nella CEE e l'associazione ad essa di numerosi paesi dell'Europa e del Terzo mondo.

Le istituzioni previste dai Trattati di Roma erano molto simili a quelle della CECA, con la differenza che la componente confederale rappresentata dal Consiglio dei Ministri fu rafforzata.

Mentre nella CECA, infatti, il Consiglio si limitava ad armonizzare gli atti dell'Alta Autorità con quelli dei Governi nel campo economico, nelle nuove istituzioni al Consiglio sono riservati poteri decisionali per la realizzazione degli obiettivi fissati.

Questi poteri, nella CECA, erano attribuiti invece all'Alta Autorità.

Diversamente, la Commissione della CEE e dell'EURATOM ha funzioni di iniziativa, amministrazione e vigilanza.

In sostanza, pur non essendo indicata tra gli obiettivi del Trattato la realizzazione di una federazione europea, la convinzione di base, che ispirò il lavoro di Jean Monnet e dei suoi collaboratori, era quella di giungere all'integrazione politica partendo da quella economica che avrebbe gettato il seme di una maggior solidarietà fra gli Stati europei rendendo così possibile il rafforzamento degli embrioni federali presenti nelle istituzioni comunitarie.

Ciò purtroppo non avvenne, anzi, presero il sopravvento gli elementi confederali.

Non si giunse all'elezione diretta del Parlamento europeo, né al rafforzamento dei suoi poteri; fu affermato ufficialmente il primato del Consiglio dei Ministri e fu bloccato il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza (Compromesso del Lussemburgo, 1966).

Nel 1958 le istituzioni comunitarie, infatti, iniziarono ad operare avvolte nell'incertezza e accompagnate da molti dubbi soprattutto a seguito dell'ascesa al potere del Generale De Gaulle, uomo politico francese dallo "spirito anticomunitario".

Nel 1958 l'Europa era ancora un' "Europa a sei".

Londra, infatti, aveva rifiutato gli inviti dei partners europei ad unirsi nelle trattative per la CEE.

Il rappresentante inglese presente ai negoziati per i Trattati di Roma come osservatore abbandonò il suo posto affermando: *"Devo tuttavia dirvi che il futuro Trattato di cui parlate e che siete incaricati di elaborare: a) non ha alcuna possibilità di essere concluso; b) se concluso non ha alcuna possibilità di essere ratificato; c) se ratificato non ha alcuna possibilità di essere applicato.*

In ogni caso, anche se lo fosse, rimarrebbe totalmente inaccettabile per la Gran Bretagna.

Vi si parla di agricoltura, argomento che non ci è congeniale, di diritti doganali che noi respingiamo, e di istituzioni che ci ispirano un vero e proprio orrore.

Signor Presidente, Signori arriverci e buona fortuna".¹⁴

E così l'Europa resterà per molti altri anni.

¹⁴ DENIAU JEAN-FRANÇOIS, *L'Europe interdite*, citato in "MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2001)*", Bari, Laterza, 2001.

IL PENSIERO DEI PADRI FONDATORI

- 3.1. **ROBERT SCHUMAN**, “*L’uomo della frontiere*”.
- 3.2. **JEAN MONNET**, “*L’ispiratore*”.
- 3.3. **KONRAD ADENAUER**, “*Il più grande statista tedesco dopo Bismark*”.
- 3.4. **ALCIDE DE GASPERI**, “*Servo di Dio*”

3.1 ROBERT SCHUMAN “L’uomo delle frontiere”

Robert Schuman nasce il 29 giugno 1886 in Lussemburgo.

Il padre, Jean Pierre Schuman, è originario di Evrange in Lorena, regione francese fino al 1871 e tedesca in seguito alla pace di Francoforte.

Qualche anno dopo la fine del conflitto si trasferì, con la moglie Eugénie Duren, lussemburghese, a Clausen, in Lussemburgo, dove nacque Robert Schuman, che è perciò lussemburghese, d’origine francese, con la nazionalità tedesca trasmessagli dal padre.

Schuman si sente però intimamente francese, un esempio testimonia ciò: quando si recò, nel 1909, con la madre a Roma per assistere alla beatificazione dell’eroina francese, Giovanna d’Arco, provò un’intensa emozione nel vedere il Papa Pio X baciare il tricolore francese.¹⁵

Nonostante ciò, considererà sempre la Germania come una nazione appartenente alla cultura europea e cristiana e la sceglierà come “sede” dei suoi studi universitari.¹⁶

Più tardi, nel 1950, ricordando i suoi studi in Germania, dirà al Cancelliere Adenauer: *‘Penso alla mia esperienza quando ero studente a Bonn [...], ho messo qui le basi di un grande arricchimento spirituale e intellettuale. Io stesso ho constatato quanto la nostra cooperazione può favorire il bene comune’*.¹⁷

Proprio per questa sua natura, indole cosmopolita, egli amava autodefinirsi “*l’homme des frontières*, l’uomo della frontiera” e fu proprio questa convinzione di fondo che lo stimolerà a ricercare, dopo la seconda guerra mondiale, una possibile intesa fondata sul rispetto reciproco, sulla collaborazione economica prima e sull’integrazione politica poi, con la Germania e con tutti gli altri Stati di orientamento democratico.

Robert Schuman perse il padre nel 1900, quando era appena 14enne, e la madre 11 anni più tardi, allora accarezzò l’idea di farsi sacerdote.

¹⁵ AUDISIO GIUSEPPE e CHIARA ALBERTO, *I Fondatori dell’Europa Unita*, Torino, Effatà editrice, 1999.

¹⁶ Nel 1908 fu promosso dottore in legge, “*Summa cum laude*”.

¹⁷ Vds. nota 15.

Henri Eschbach, suo parente e amico, insistè però perché rimanesse laico e gli scrisse: *“Tu resterai laico perché così riuscirai meglio a far del bene, ciò che è la tua unica preoccupazione. [...] I santi del futuro saranno santi con la giacca”*.¹⁸

Nella vita di Schuman, comunque, Dio, la Chiesa, la Santa Messa hanno avuto un'importanza fondamentale.

Fin da giovane si occupò di opere di carità, dell'infanzia abbandonata, entrando a far parte di diverse associazioni cattoliche.

Nel 1940 viene nominato, addirittura, sotto-segretario di Stato per i rifugiati nel Governo Reynaud.

Sulle strade vi era il caos babilonico, migliaia e migliaia di profughi che fuggivano disperati alle armate naziste.

L'ordine dato da Schuman ai suoi collaboratori era chiaro: ricevere tutti, ascoltare tutti, rispondere a tutte le lettere, annotare tutte le telefonate e dare risposte sollecite.¹⁹

“Far del bene” era come una missione per Schuman il quale si prodigò instancabilmente per dare aiuto alla massa di profughi in fuga. Ciò gli valse l'appellativo di *“delegato alla miseria collettiva”*.

Oltre che all'impegno nelle opere caritative Robert Schuman si dedicò attivamente anche alla politica e alla sua carriera forense.

Secondo il Presidente del collegio forense di Metz, Schuman era un *“modello di chiarezza, di precisione e di dialettica rigorosa. I suoi interventi erano autentiche lezioni di diritto e le sue interpretazioni giuste e leali”*.²⁰

Incontrò qualche difficoltà con i colleghi avvocati per essersi preso la responsabilità di abbassare le tariffe ritenute troppo alte.

Nel 1919, Schuman viene eletto deputato della Lorena, ora francese, e riconfermato nell'incarico fino al 1962. In quegli anni si occupò inoltre di procedere all'armonizzazione del preesistente diritto tedesco con la nuova legislazione francese e condusse una battaglia vittoriosa contro la laicizzazione della scuola e la rottura del Concordato tra Stato e Chiesa.

La reintegrazione della Lorena nella nazione francese implicò, infatti, gravi problemi fra i quali il regime concordatario con la Santa Sede e la libertà d'insegnamento nella scuola, aboliti in Francia.

La soluzione al problema, proposta da Schuman, era lineare e semplice: poiché la laicizzazione è avvenuta quando l'Alsazia e la Lorena erano parte del Reich tedesco, essa non è valida per queste regioni.²¹

Il 14 settembre 1940 fu arrestato dai nazisti, messo in cella d'isolamento e successivamente a domicilio coatto. E' proprio in questo periodo che profetizza per la prima volta la pacificazione e la collaborazione con la Germania.

Ad un amico, Georges Ditsch, recatosi a fargli visita, confessò i suoi sogni.

Ecco come lo stesso Ditsch riassume quei colloqui: *“Questa guerra, benché estremamente terribile, un giorno finirà e finirà con la vittoria del mondo libero. La forza mai ha trionfato a lungo sul diritto. Non bisogna continuare con l'odio ed i risentimenti*

¹⁸ Vds. nota 15.

¹⁹ Vds. nota 15.

²⁰ Vds. nota 15.

²¹ Ad un'argomentazione simile ricorse anche De Gasperi quando, dopo la 1^a guerra mondiale, si prodigò per difendere gli aspetti positivi della precedente legislazione austriaca nel Trentino.

*contro i tedeschi. Al contrario, senza dimenticare il passato, bisognerà riunirli e fare di tutto per integrarli nel mondo libero. Quando la pace sarà tornata, dovremo cercare con i nostri alleati la causa delle guerre ed immaginare delle strutture che rendano impossibile il rinnovarsi di questi cataclismi. Le soluzioni non potranno essere tratte che in un'Europa unificata. [...] Ciò è stato tentato con la forza brutale. Solo un'iniziativa democratica potrà raccogliere il consenso delle nazioni. Questa volta dobbiamo escludere tutte le ambizioni territoriali, genitrici di nuovi conflitti, e cercare l'unione di tutti nella cooperazione".*²²

Ed ad esprimere un tale sogno è un prigioniero dei nazisti, durante la guerra.

Nella sua visione, l'Europa unita, dovrà poggiare su solidi pilastri ossia la parità, la fratellanza, il rispetto della diversità.

Nell'Europa unita prevarranno gli interessi comuni sugli egoismi dei singoli e troverà accoglienza chiunque s'ispiri a metodi democratici.

E' convinto che non si possa ricostruire sulla forza una pace vera e duratura, poiché la forza sarà germe di altre guerre.

Una volta riacquistata la libertà, lavorerà proprio per questo, ossia tendere la mano ai propri nemici, *"aiutare la Germania, vinta e prostrata, ad uscire dal proprio isolamento [...], facendole un posto tra i paesi europei"*.²³

Nel suo libro *"Pour l'Europe"* egli scrive: *"Dopo due guerre mondiali abbiamo dovuto riconoscere che la migliore garanzia per la nazione non risiede più sullo splendido isolamento, né nella propria forza, qualunque sia la sua potenza, ma sulla solidarietà delle nazioni che sono guidate da un medesimo spirito e che accettano compiti comuni, in un interesse comune"*.²⁴

In un discorso tenuto presso Spira nel 1953, in occasione della posa della 1ª pietra della Chiesa della Pace, Schuman affermò: *"La solidarietà delle nazioni è il grande insegnamento del recente passato. [...] Un'Europa forte e libera è la migliore garanzia per la propria sicurezza e per la pace in tutto il mondo"*.²⁵

Affermava la stessa idea nel suo libro *"Pour l'Europe"* : *"Noi tendiamo la mano ai nostri nemici di ieri, non solo per perdonare, ma per costruire insieme l'Europa di domani. [...] Bisogna togliere alla guerra la sua ragione d'essere, sopprimere anche la tentazione di intraprenderla. Bisogna che nessuno, nemmeno il più scrupoloso dei governi, abbia interesse a farla. [...] Invece del nazionalismo di un tempo, di un'indipendenza ombrosa e sospettosa, noi leghiamo gli interessi, le decisioni, il destino di questa nuova Comunità di stati precedentemente rivali"*.²⁶

Schuman non disprezza il patriottismo, il nazionalismo, anzi, lo definisce *"nobile sentimento"* e gli riconosce il merito di aver dato agli Stati una tradizione ed una solida struttura interna ma ricorda che *"si è spesso fuorviato, degenerando in intollerabile fanatismo ed è così divenuto una sorgente d'insicurezza e di lotte fratricide"*.²⁷

Schuman afferma allora non solo che lo *"splendido isolamento è diventato un errore e un'assurda pretesa"*, è stato *"non soltanto causa di debolezza, ma di decadenza"*, sostiene anche che *"i Continenti e i popoli dipendono più che mai gli uni dagli altri. [...]"*

²² Vds. nota 15.

²³ Vds. nota 15.

²⁴ Vds. nota 2.

²⁵ Vds. nota 15.

²⁶ Vds. nota 2.

²⁷ Vds. nota 2.

Da questa interdipendenza consegue che la sorte felice o infelice di un popolo non può lasciare indifferenti gli altri. [...] Tutti sono uniti per il meglio o per il peggio in un destino comune".²⁸

Sempre nell'opera *"Pour l'Europe"* egli scrive: *"Il frazionamento dell'Europa è divenuto un assurdo anacronismo. Certamente non si tratta di annullare le frontiere etniche e politiche.*

Esse sono un dato della storia: non abbiamo la pretesa di correggere la storia. [...] Ciò che vogliamo è togliere alle frontiere la loro rigidità, la loro intrinseca ostilità. [...] Invece di essere barriere che separano dovranno diventare linee di contatto". Nel disegno di Schuman "non vi sarà nessun rinnegamento di un passato glorioso, ma un nuovo risveglio di energie nazionali attraverso il comune contributo al servizio della comunità soprannazionale".

Prorompe nitida e precisa la sua idea d'Europa: *"L'Europa dovrà cessare di essere un accozzo geografico di Stati giustapposti, troppo spesso opposti gli uni agli altri, per divenire una comunità di nazioni distinte ma associate nel medesimo sforzo difensivo e costruttivo."*

"Questa Europa non va contro nessuno, non ha alcun piano di aggressione, nessun carattere egoista o imperialista, né verso i suoi membri, né verso altri paesi. Ha come ragion d'essere la solidarietà e la cooperazione internazionale. [...] Si tratta dunque di un'impresa di pace in cui le nazioni agiranno in comune su una base di assoluta parità, sulla reciproca stima e fiducia". Continua dicendo: *"L'Europa ha il dovere di insegnare una nuova strada, opposta all'asservimento, attraverso l'accettazione di una pluralità di civiltà, delle quali ciascuna avrà un medesimo rispetto verso le altre".*

Fratellanza, solidarietà, rispetto, fiducia, collaborazione sono le strutture portanti del progetto di Schuman ma anche una buona dose di tenacia, di coraggio, di coerenza e di ostinazione, egli stesso infatti diceva: *"In un'epoca in cui tutto è in fermento, bisogna saper osare, naturalmente non alla leggera ma dopo una matura riflessione. Bisogna scegliere e tenere fede alla scelta fatta. [...] Il peggior atteggiamento, in politica, è di non sapersi decidere o di prendere decisioni successive e contraddittorie. Noi non dobbiamo essere velleitari, pronti ad abbandonare tutto non appena sorgono le prime difficoltà. Non avremmo intrapreso nulla se non avessimo avuto fede nella giustezza delle nostre idee"*.²⁹

A proposito di Schuman, Dean Acheson affermò: *"In lui c'è dell'acciaio. Quando pensava che fossero in gioco gli interessi della Francia poteva essere intransigente come Molotov, ma mai alla maniera di Molotov. Si trincerava dietro il muro di una logica inattaccabile, senza mai abbandonare la cortesia"*.³⁰

Ancora, Paul-Henri Spaak scrisse, riferendosi a Schuman: *"È sempre cortese e paziente, ma fermo in modo eccezionale"*, mentre Anton Eden, nelle sue memorie, affermò: *"L'amabilità e il fascino naturale fanno di lui un collega sempre piacevole. La sua intelligenza è rapida e molto più tenace di quanto sembri. Si serve della sua calma ostinata per ottenere quanto ha chiesto"*.³¹

²⁸ Vds. nota 2.

²⁹ Vds. nota 2.

³⁰ Vds. nota 15.

³¹ Vds. nota 15.

Infine, un diplomatico giunse a dire: *“Discutendo con Schuman la noia è che con lui non si sa se esiste il principio di contraddizione”*.³²

Il 4 settembre 1963 Schuman si spense lasciando in eredità alle generazioni future un **“grandioso progetto”**.

3.2 JEAN MONNET “l’Ispiratore”

Jean Monnet è nato nel 1888 a Cognac, da una famiglia di negozianti di Cognac.

All’età di 16 anni iniziò a conoscere il mondo attraverso i numerosi viaggi d’affari che lo portarono in Scandinavia, in Egitto, in Russia, in Canada e negli Stati Uniti.

Quando, molto giovane, partì per il suo primo grande viaggio lontano, il padre gli disse: *“Non portare libri con te, nessuno può pensare al tuo posto, guarda fuori dalla finestra, parla alla gente, presta attenzione a quelli che ti stanno accanto”*.³³

Nel 1914 fu riformato e non potendo andare in guerra cercò comunque di rendersi utile per il suo paese, successivamente, infatti, affermò: *“Ero stato riformato per ragioni di salute. Pertanto, io non potevo restare inattivo. Era necessario che contribuissi secondo i miei mezzi, là dove sarei stato più utile”*.³⁴ Propose a Francia e Inghilterra di realizzare un piano di coordinamento delle loro risorse belliche, solo in quel modo, a parere suo, avrebbero potuto prevalere nel conflitto.

Alla fine delle ostilità, proprio grazie ai suoi efficaci consigli, fu nominato Segretario generale aggiunto alla Società delle Nazioni. Iniziò tale carriera con molto entusiasmo, convinto che la nuova organizzazione internazionale sarebbe riuscita ad imporsi *“attraverso la sua forza morale, appellandosi all’opinione pubblica e grazie allo spirito che, alla fine, sarebbe prevalso”*.³⁵

Ben presto, però, dovette riconoscere che la SdN era incapace di garantire la pace e l’armonia fra le nazioni e questo a causa della presenza della regola dell’unanimità.

Commentando quella esperienza, Monnet sottolineava: *“Il veto è la causa profonda e allo stesso tempo il simbolo dell’impossibilità di coprire l’egoismo nazionale”*.³⁶

Così, nel 1923, rassegnò le dimissioni e tornò ad occuparsi dell’impresa familiare.

Successivamente lavorò come consulente finanziario per vari paesi e si recò nella Cina di Tchang Ma?check per la riorganizzazione del sistema ferroviario.

³² Vds. nota 15.

³³ MONNET JEAN, *Immagini di una vita*, pubblicazione realizzata dalla fondazione Jean Monnet per l’Europa, Losanna e pubblicata dall’Associazione degli amici di Jean Monnet, 61 rue de Paelles-Feuilles, 75116 Parigi e con il contributo della Banca Commerciale Italiana.

³⁴ <http://www.jean-monnet.net>

³⁵ <http://www.eurplace.org/federal/monnet.html>

³⁶ Vds. nota 35.

Allo scoppio della seconda guerra mondiale fu nominato Presidente del Comitato di Coordinamento Economico franco-britannico per gli approvvigionamenti di guerra. Fu allora, nel 1940, che propose a Churchill il progetto di Unione franco-britannica.

De Gaulle e Churchill erano d'accordo. Il comunicato diceva: *"...il Governo del Regno Unito e la Repubblica Francese si dichiararono indissolubilmente uniti ed inflessibilmente risolti a difendere in comune la giustizia, la libertà contro l'asservimento ad un sistema che riduce l'umanità alla condizione d'automi e di schiavi. I due Governi dichiarano che la Francia e la Gran Bretagna non saranno più in avvenire due Stati, ma una sola Unione franco-britannica.*

*Ogni cittadino francese godrà immediatamente della cittadinanza in Gran Bretagna, ogni suddito britannico diverrà cittadino della Francia. [...] La costituzione dell'Unione comporterà una comune organizzazione della difesa, della politica estera e degli affari economici. [...] I due Parlamenti saranno ufficialmente uniti".*³⁷

Tuttavia questo disperato tentativo di prevenire la disfatta della Francia fallì poiché la classe politica francese aveva già firmato la resa.

Nelle sue Memorie, Monnet scriverà con riferimento a quel 16 giugno 1940: *"Giorno delle occasioni mancate"*.³⁸

Nell'agosto del 1940 fu inviato dal Governo inglese negli Stati Uniti dove divenne uno dei principali Consiglieri di Roosevelt. Monnet giocò un ruolo chiave nella realizzazione del "Victory Program" che segnerà l'entrata in guerra degli Stati Uniti e che permetterà, secondo l'economista Keynes, di *"abbreviare la guerra di un anno"*.

Secondo una sua espressione, l'America doveva divenire *"l'arsenale delle democrazie"*.³⁹

Nel 1943 ad Algeri entrò a far parte del Comitato di liberazione nazionale "Francia libera". Il 5 agosto 1943, rivolgendosi al Comitato, dichiarò: *"Non ci sarà pace in Europa se gli stati si ricostituiranno su una base di sovranità nazionale, con tutte le conseguenze di politica di prestigio e di protezione economica che ne derivano. Se i paesi d'Europa si proteggeranno di nuovo gli uni contro gli altri, si renderà di nuovo necessaria la costituzione di enormi eserciti. Certi paesi, in base al futuro trattato di pace, lo potranno fare; ad altri sarà vietato. Abbiamo già sperimentato questa discriminazione nel 1919 e ne conosciamo le conseguenze. Si concluderanno alleanze intereuropee: ne conosciamo il valore.*

*Le riforme sociali verranno viste o ritardate a causa del peso dei budget militari. Una volta di più si creerà l'Europa della paura. [...] I paesi d'Europa sono troppo piccoli per garantire ai loro popoli la necessaria prosperità e lo sviluppo sociale. Gli Stati europei devono costituirsi in una federazione, o in una "entità" europea che ne faccia un'unità economica comune".*⁴⁰ Fu proprio questa convinzione ossia che *"fare l'Europa significa fare la pace"* che lo spinse ad avanzare quella rivoluzionaria proposta che condusse alla nascita della CECA.

Per lui i popoli d'Europa non avevano avvenire che nella loro unione. Per tutta la sua vita non aveva che un obiettivo: *"Far lavorare gli uomini assieme, ciò mostrerà loro che al di là delle differenze e delle frontiere c'è un interesse comune"*.⁴¹

³⁷ Vds. nota 1.

³⁸ Vds. nota 8.

³⁹ Vds. nota 34.

⁴⁰ MONNET JEAN, *Cittadino d'Europa: 75 anni di storia mondiale*, Rusconi, 1978.

⁴¹ Vds. nota 2.

Nel procedere alla realizzazione di quell'obiettivo egli fece riferimento sempre allo stesso metodo: unire gli uomini, risolvere le questioni che li dividono, portarli a vedere il loro interesse comune. Il suo motto, infatti, era: *“Noi non coalizziamo gli stati, noi uniamo gli uomini”*.⁴²

Egli allora ricercò, di volta in volta, l'interesse comune: prima la produzione carbo-siderurgica, che poteva esser causa di nuove frizioni fra Francia e Germania data l'importanza strategica del carbone e dell'acciaio per l'economia del tempo, poi l'energia atomica, in questo caso occorreva associare l'atomo, simbolo della distruzione dopo Hiroshima, a delle idee più positive come pace e progresso.

In entrambi i casi emergeva il metodo caro a Monnet: una delegazione di sovranità in un campo limitato ma decisivo e propizio all'integrazione.⁴³

Questo è il metodo gradualistico o funzionalistico proposto da Monnet, l'integrazione doveva procedere cioè passo dopo passo, legando i paesi europei attraverso vincoli pragmatici. A forza di realizzare comunità settoriali competenti in campi specifici, la federazione si sarebbe realizzata quasi spontaneamente dalla moltiplicazione delle “comunità funzionalistiche”.

La posta in gioco era molto alta, bisognava procedere con cautela e con decisione.

Il suo motto era “Rinnovamento o declino”,⁴⁴ egli però sottolineava: *“Quando avete introdotto un fermento di novità in un sistema statico, nessuno sa dove il movimento si fermerà. Non smettiamo di agire, ma non abbiamo fretta”*,⁴⁵ e ancora: *“la riflessione non può essere separata dall'azione”*.⁴⁶

Il metodo funzionalistico, nella visione di Monnet, avrebbe avuto ragione delle resistenze degli Stati a limitare la sovranità assoluta a favore delle istituzioni europee. Ciò però si rivelò un'illusione, il funzionalismo monnettiano, infatti, ben presto dovette scontrarsi con il fallimento della CED.

Dopo questa “sconfitta” Monnet rassegnò le dimissioni da Presidente dell'Alta Autorità per fondare il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa.

Il 9 novembre 1954, in una riunione dell'Alta Autorità, dichiarò: *“Solo per poter partecipare in completa libertà d'azione e di parola alla realizzazione dell'unità europea, che deve essere completa e reale, riprendo questa libertà il prossimo 10 febbraio, alla fine del mandato di presidenza dell'Alta Autorità della CEEA che mi era stato affidato. Ciò che sta per riuscire con il carbone e l'acciaio con i sei paesi della nostra Comunità, bisogna portarlo avanti fino al suo compimento: gli Stati Uniti d'Europa. [...] L'unità dei popoli europei negli Stati Uniti d'Europa è il mezzo per rialzare il loro tenore di vita e mantenere la pace. Essa è la grande speranza e la grande chance della nostra epoca. [...] Se vi lavoriamo senza indugio e senza tregua, essa è la realtà di domani”*.⁴⁷

Quando lasciò l'Alta Autorità disse ai colleghi: *“Credo di potervi essere più utile dal di fuori”*.⁴⁸ Come affermò lo stesso Monnet, le sue dimissioni non erano un gesto di scoraggiamento ma l'inizio di una nuova forma di battaglia.⁴⁹

⁴² Discorso tenuto a Washington il 30 aprile 1952.

⁴³ Vedi anche la Dichiarazione del 9 maggio 1950: *“...il Governo francese propone di agire immediatamente su di un punto limitato ma decisivo”*.

⁴⁴ Vds. nota 33.

⁴⁵ Vds. nota 40.

⁴⁶ Vds. nota 35.

⁴⁷ Vds. nota 40.

⁴⁸ Vds. nota 40.

⁴⁹ Vds. nota 40.

Il Comitato d'azione agì come un gruppo di pressione e giocò un ruolo attivo nell'elaborazione dei Trattati di Roma, nell'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna, nell'istituzione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo e nella elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo.

Proprio per tutti questi motivi egli fu definito *"l'Ispiratore"* e viene annoverato, dalla storia, tra quegli uomini del XX secolo che, con la loro azione, hanno segnato il destino del mondo.

Lo stesso Kissinger, ex-segretario di stato americano, in occasione della consegna a Monnet del premio Grenville Clank, il 15 novembre 1975, dichiarò:

"Ci sono pochi uomini e donne che possono dire di aver donato un corso nuovo all'epoca in cui viviamo. Posso dire, penso, senza rischio d'errore, che nessun uomo in questo mondo abbia segnato e modificato la strada politica della nostra epoca più di colui che oggi noi onoriamo".⁵⁰

Così invece lo descrive Renè Pleven: *"Come tutti quelli che hanno lavorato al suo fianco io ho imparato molto da lui. Egli è uno dei grandi uomini che hanno segnato i nostri tempi, non solamente a causa della sua straordinaria chiaroveggenza e della sicurezza del suo giudizio. Anche in ragione della sua volontà indomabile di non subire gli avvenimenti. Non si è mai rassegnato all'idea che un problema, anche se difficile, potesse non avere una soluzione"*.⁵¹

A proposito Deniau, ex membro della Commissione delle Comunità europee, affermò: *"Jean Monnet presenta una specie di ottimismo funzionale che gli fa pensare che se l'idea è buona, gli uomini adeguati e le istituzioni competenti, il risultato non può essere che positivo"*.⁵²

In realtà Monnet diceva: *"Io non sono ottimista, sono determinato"*.⁵³

Questo lo afferma anche Karl Carstens, ex-Presidente della Repubblica federale tedesca: *"Il metodo utilizzato da Jean Monnet è stato eccezionale. Egli tentava, con i mezzi della lunga conversazione, di persuadere i principali uomini politici dei paesi d'Europa, della giustezza del suo obiettivo. Non ha mai fatto pressioni, si affidava alla forza dei suoi argomenti"*.⁵⁴

Infine l'opinione di Helmut Schmidt, ex-Cancelliere della Repubblica federale tedesca e membro del Comitato onorario dell'Associazione Jean Monnet: *"Pioniere dell'unificazione europea, Jean Monnet ha esercitato un'influenza politica considerevole, anche se non è mai stato un uomo politico e senza aver mai ricevuto un mandato elettorale. [...] Monnet costituisce l'esempio raro, o per meglio dire unico, di un uomo politico che è riuscito a realizzare la sua opera senza quel fattore essenziale della politica che è il potere"*.⁵⁵

Ma il riconoscimento ufficiale dell'assoluta importanza del suo lavoro, è arrivato il 2 aprile 1976 da una risoluzione dei Capi di Stato e di Governo, riuniti al Consiglio europeo di Strasburgo, che gli attribuiva il titolo di *"Cittadino onorario dell'Europa"*.

La risoluzione diceva: *"L'Europa comunitaria, che ha ormai più di venticinque anni, costituisce attualmente, nonostante le sue lacune e le sue imperfezioni, una realizzazio-*

⁵⁰ Vds. nota 34.

⁵¹ Vds. nota 34.

⁵² Vds. nota 34.

⁵³ Vds. nota 40.

⁵⁴ Vds. nota 34.

⁵⁵ Vds. nota 34.

ne notevole, mentre già si delineano le speranze di approfondire le prospettive di un'unione europea.

Dobbiamo in grandissima parte il bilancio positivo che si può fare al termine di questa prima tappa e alla vigilia dei progressi verso un'unificazione politica, al coraggio e alla larghezza di vedute di un piccolo gruppo di uomini. Tra questi, Jean Monnet ha svolto un ruolo di primo piano, sia come ispiratore del Piano Schuman, sia come primo Presidente dell'Alta Autorità, o come fondatore del Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa. Sotto questi diversi titoli, Jean Monnet ha affrontato risolutamente le forze d'inerzia delle strutture politiche ed economiche dell'Europa allo scopo di creare un nuovo tipo di relazioni tra gli Stati, di mettere in risalto le solidarietà di fatto, che esistono tra gli Stati europei, e di tradurle in termini istituzionali.

Da realista qual era, Monnet è partito dagli interessi economici, senza mai però rinunciare al suo obiettivo idealistico di raggiungere una più vasta intesa tra gli uomini e i popoli dell'Europa, intesa che avrebbe dovuto estendersi in tutti i settori. Talvolta si è perso di vista questo obiettivo, nel corso delle vicissitudini della costruzione europea. Resta tuttavia il fatto che questo obiettivo non è mai stato abbandonato. Ora più che mai esso dovrebbe servirci da guida per consentirci di elevarci al di sopra del nostro compito di gestione quotidiana, così che essa abbia il suo vero rilievo e la sua coerenza.

Jean Monnet si è recentemente ritirato dalla vita pubblica. Dopo aver consacrato il meglio di sé alla causa europea, egli merita che l'Europa gli renda un tributo particolare di riconoscenza e di ammirazione.

Per questo motivo i capi di Stato e di Governo della Comunità europea, riuniti in Consiglio europeo a Lussemburgo, hanno deciso di conferirgli il titolo di cittadino onorario d'Europa”.

Jean Monnet, senza dubbio, ha fatto molto per l'unione europea.

Gli piaceva citare l'affermazione di Dwight Morrow: “Ci sono due categorie di uomini: quelli che vogliono essere qualcuno e quelli che vogliono fare qualcosa”.⁵⁶

È indiscussa la sua appartenenza alla seconda categoria, anche lui era d'accordo su ciò e la giustificava in questo modo: “C'è meno concorrenza”.

Una volta ritiratosi dalla scena politica, utilizzò le sue ultime energie per scrivere le sue Memorie in cui ricorda le lezioni della sua esperienza e il suo modo di agire affinché siano da guida ed esempio per le generazioni future.

Morì il 16 marzo 1979 all'età di 91 anni.

Le sue spoglie giacciono, oggi, nel Pantheon.

⁵⁶ Vds. nota 34.

3.3 KONRAD ADENAUER

“Il più grande statista tedesco dopo Bismark”

Konrad Adenauer è stato, dopo la fine della seconda guerra mondiale, uno dei principali sostenitori di un'Europa Unita e pacifica.

Adenauer rifiutò l'ideologia nazista, il concetto di stato “onnipotente”, la teoria della superiorità della razza ariana e il conseguente “diritto” a sterminare i popoli di razza ritenuta inferiore.

Nelle sue Memorie scrive: *“Durante il periodo del nazionalsocialismo mi sono spesso vergognato d'essere tedesco”* e in un discorso tenuto a Cologne nell'ottobre 1945 non esitava ad incolpare coloro che sono andati al potere nell'anno “fatale” 1933 dell'immane sofferenza e dell'indescrivibile miseria in cui versava, ora, il popolo tedesco e aggiungeva: *“Hanno disonorato il nome della Germania in tutto il mondo e lo hanno coperto di vergogna”*.

Dopo la fine della guerra, si fa portavoce della rinascita dello Stato tedesco, il suo principio è: *“piegati ma non spezzati”*. Egli cercò in tutti i modi di trasmettere fiducia e coraggio al suo popolo attraverso incitamenti e discorsi, così, per esempio diceva: *“[...] Ma non vogliamo disperare; vogliamo lavorare. Davanti a noi c'è un cammino duro e sassoso. Ne vediamo solo l'inizio coperto di pietre. Ma vogliamo iniziare questo cammino. Vogliamo percorrerlo con tutte le forze che ci sono rimaste. Vogliamo percorrerlo con la pazienza che sormonta ogni difficoltà. Donando insieme il nostro amore per quest'opera. Siamo piegati, profondamente piegati, ma non spezzati”*.⁵⁷

E a proposito del suo popolo diceva: *“Dopo il crollo, ero fiero nel vedere il popolo tedesco; tutti soffrivano ma non disperavano, volevano ritrovare la strada giusta per risalire il precipizio”*.⁵⁸

Egli divenne presto leader indiscusso della CDU (Unione Cristiano-Democratica) e il 15 settembre 1949 fu eletto, all'età di 70 anni, Cancelliere della Repubblica federale tedesca.

Nei 14 anni seguenti, fino all'ottobre del 1963, Adenauer dirigerà la Germania nella realizzazione del miracolo economico e sociale, portandola a collaborare con la Francia e a costruire, assieme a Schuman e a De Gasperi, un nuovo ordine europeo.

Sul piano interno, la sua politica s'ispirò al moderatismo politico e sociale.

D'accordo con il Ministro dell'Economia, propose una propria ricetta per far decollare l'economia del suo paese ossia “l'economia sociale di mercato”, la cui idea centrale consisteva nel far partecipare i lavoratori alla vita delle imprese.

Dal suo punto di vista *“il miglior modo di agire con efficacia nel settore sociale, è quello di attuare una politica economica che fornisca pane e lavoro al maggior numero di persone”*.⁵⁹

⁵⁷ Vds. nota 15.

⁵⁸ Vds. nota 15.

⁵⁹ Vds. nota 15.

Adenauer fu definito il *‘padre del miracolo economico tedesco’*: la Germania occidentale nel 1951 raggiunse il livello produttivo d’anteguerra e nel 1955 si conquistò il terzo posto nella graduatoria del commercio mondiale.

Sul piano della estera, Adenauer strinse una stretta alleanza con gli USA e cercò l’apertura verso l’Europa occidentale.

Egli era del seguente parere: *“L’Europa si trova oggi davanti al declino, ma l’Europa non può regredire, deve vivere, per noi, per gli Europei e per il mondo intero”*.⁶⁰

Adenauer si rende conto che i rapporti con la Francia sono fondamentali. Fin dal 12 ottobre 1948 aveva dichiarato: *“La principale questione europea rimane quella dei rapporti franco-tedeschi.*

Il futuro di tutta l’Europa dipende da uno stabile rapporto tra la Francia e la Germania. Dopo tanto sangue versato occorre darsi una mano”.⁶¹

In questo modo intendeva rispondere alla dichiarazione di Schuman: *“Tendere la mano ai nemici di ieri non solo per riconciliarsi, ma per costruire assieme l’Europa di domani”*.⁶²

Anche Adenauer la pensava allo stesso modo: *“Ero deciso a fare del miglioramento dei rapporti franco-tedeschi il perno della mia politica. Senza una profonda comprensione tra Francia e Germania non poteva essere raggiunta una cooperazione europea”*.⁶³

Ancora, in un’intervista di Joseph Kingsbury-Smith, il 7 marzo 1950, dichiarò: *“Un’unione tra Francia e Germania darebbe nuova vita e vigore all’Europa che è gravemente malata.*

Avrebbe un’immensa influenza psicologica e materiale e libererebbe poteri che sicuramente salverebbero l’Europa. Credo che ciò sia l’unica via possibile per raggiungere l’unità d’Europa”.⁶⁴

Adenauer era dell’opinione che *“gli Stati nazionali Europei avevano un passato ma non un futuro.*

Questo sia per quanto riguarda la sfera politica ed economica e quella sociale. Nessun stato europeo da solo poteva garantire un sicuro futuro al suo popolo con le sole sue forze”.⁶⁵

Non vi era perciò altra soluzione che gli “Stati Uniti d’Europa”, idea evocata più volte nei discorsi del politico europeo. Proprio per questo motivo accolse molto favorevolmente il progetto di Schuman dichiarando: *“Il piano Schuman corrispondeva in pieno alle mie idee”*.

Anche nella visione di Adenauer la cooperazione sul piano economico rappresentava il primo passo per la realizzazione di una unificazione politica. Questa era la sua idea: *“Tengo a dichiarare espressamente e in pieno accordo con il governo francese [...], che questo progetto riveste in primissimo luogo un’importanza politica e non economica”*.⁶⁶

⁶⁰ <http://www.info-europe.fr> (Site de Sources d’Europe – Centre d’Information sur l’Europe – Paris).

⁶¹ Vds. nota 15.

⁶² Vds. nota 2.

⁶³ Vds. nota 15.

⁶⁴ <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/GERadenauer.htm>

⁶⁵ ADENAUER KONRAD, *Memoirs 1945-1953*, Milano, Mondadori, 1966, citato in www.spartacus.schoolnet.co.uk/GERadenauer.htm

⁶⁶ Vds. nota 40.

Più tardi Adenauer confiderà, a proposito di quel 9 maggio: *“È il più bel giorno della mia vita”*.⁶⁷

I rapporti tra Adenauer e Schuman furono segnati da profonda stima e riconoscenza reciproca. Nei primi anni Sessanta, quando nella storica Cattedrale di Reims vi fu la firma del trattato di amicizia franco-tedesca, Adenauer inviò una lettera a Schuman dove scriveva: *“È a lei che si deve l’amicizia che unisce i nostri due popoli”*.

I due padri fondatori avevano molto in comune tra cui la tenacia e la voglia di lottare per realizzare quel progetto che insieme avevano plasmato.

A tal proposito il figlio sacerdote Paul ha dichiarato del padre: *“Alla fine si preoccupava molto, ma non di se stesso, bensì della mancanza di unità e dell’impotenza dell’Europa, del pericolo di una guerra atomica, degli uomini che diventano vittime delle loro illusioni, voleva continuare a combattere”*.⁶⁸

Ancora, Kiesinger scriverà in seguito: *“Non dimenticherò mai il suo ultimo colloquio con me. Segnato ormai dalla prossima morte, mi dice quanto gli stia a cuore la sua eredità, ovvero il futuro dell’Europa, come Mosè in vista della terra promessa, quasi a voler abbracciare con il suo sguardo il paese benedetto”*.⁶⁹ Anche per Adenauer, come per Schuman, la politica era concepita come una missione e lo confidò a Monnet quando gli disse: *“Se questa missione riuscirà, potrò dire di non aver vissuto invano”*.⁷⁰

Il 19 aprile 1967 si spense quello che Churchill definì *“il più gran statista tedesco dopo Bismark”*, uno statista che non era solo tedesco ma anche europeo; egli stesso, infatti, amava definirsi: *“Io sono tedesco e rimango tale, ma sono pur sempre stato europeo e mi sento sempre come un europeo”*.⁷¹

3.4 ALCIDE DE GASPERI

“Servo di Dio”

Alcide De Gasperi è originario di Trento quando ancora la città apparteneva all’Impero austro-ungarico.

Laureato in filosofia, assunse la direzione del quotidiano “La voce cattolica” che nel 1906 cambiò testata e divenne “Il Trentino”.

Nel 1911 iniziò la sua carriera politica quando fu eletto al Parlamento multinazionale di Vienna e successivamente fu tra i primi ad aderire al Partito Popolare Italiano, tra le cui file fu eletto, nel 1921, al Parlamento italiano.

Dopo lo scioglimento del suo partito, avvenuto nel 1926, De Gasperi fu condannato a quattro anni di reclusione a causa della sua posizione di democratico antifascista.

⁶⁷ Vds. nota 15.

⁶⁸ Vds. nota 15.

⁶⁹ Vds. nota 15.

⁷⁰ Vds. nota 33.

⁷¹ Vds. nota 64.

Con riferimento al fascismo affermò: *“Roba da popoli barbari. [...] L’attuale regime è una sventura”*.⁷²

Era solito portare con sé le parole di Lacordaire: *“Checché accada del nostro tempo, l’avvenire si leverà sulla nostra tomba. Esso ci troverà puri di tradimento, di defezione, d’adulazione del successo, costanti nella speranza di un regime politico e religioso degno del cristianesimo di cui siamo figli”*.⁷³

In quei mesi di sofferenza era la fede che lo sorreggeva e gli dava forza; egli, infatti, scrisse: *“Molto ricordai e meditai in questi mesi di segregazione e conclusi che molto avevo da espiare. [...] La vita dell’uomo è troppo breve eppure vorremmo che capisse i disegni di Dio, i quali, per la nostra miopia, sono troppo vasti”*.⁷⁴

Grazie all’intercessione del Monsignor Endici, De Gasperi nel mese di giugno 1928 riacquistò la libertà anche se continuava la sorveglianza speciale accompagnata dall’obbligo di risiedere a Roma.

Alla liberazione seguì un periodo molto duro a causa della miseria, dell’umiliazione e dello sconforto per la perdita di molti amici; arrivò persino ad affermare: *“ Mi sento davvero un coccio da buttare nelle immondizie”*.

Anche quella prova però non indebolì la sua fede, anzi, ancora una volta trovò nella fede il conforto di cui aveva bisogno e soprattutto in una frase di Santa Teresa che recita: *“La pazienza ottiene tutto. Quando si ha Dio non manca nulla. Dio solo basta”*.

La fede, la preghiera, i valori cristiani sono il fondamento della sua esistenza e divengono l’architrave della sua idea di Europa.

Nel 1953, ad una tavola rotonda cui parteciparono anche Schuman e Adenauer, in un discorso affermò la sua fede europeista nel contesto cristiano dicendo: *“Nel loro istinto oscuro, ancora prima che faccia luce nei loro cuori, gli uomini portano già ciò che, secondo la parola di Cristo, Dio desidera da loro: “Ut unum sint” (Gv 17,22). [...] Noi stessi, uomini politici, e il fatto ha del prodigioso, abbiamo adottato questo linguaggio. [...] È per se stessa, non per opporla agli altri, che noi preconizziamo l’Europa unita. È una cosa che dobbiamo dire, in modo forte e chiaro: noi lavoriamo per l’unità, non per la divisione. [...] L’Europa esisterà e nulla sarà perduto di quanto fece la gloria e la felicità di ogni nazione. [...] L’unione è il frutto di un mutuo consenso e questo mutuo consenso è per sua natura libero e lento”*.⁷⁵

Sempre nello stesso discorso ribadisce l’importanza del cristianesimo e dei suoi valori con queste parole: *“Taluni ci hanno accusato, noi i sostenitori dell’Europa, di stabilire nell’ombra una sorta d’identità tra Europa e cristianesimo o, per meglio dire, tra l’Europa e il cristianesimo cattolico. Prima ancora che infondata questa accusa è sciocca. [...] Il cristianesimo, essendo ai nostri occhi una cosa divina, appartiene e si indirizza a tutti gli uomini. Farne una cosa soltanto europea sarebbe limitarlo, degradarlo. D’altra parte, come concepire un’Europa senza tener conto del cristianesimo, ignorando il suo insegnamento fraterno, sociale e umanitario?”. E continuava dicendo: “Il cristianesimo [...] si realizza nel diritto e nell’azione sociale. Il suo rispetto per il libero sviluppo della persona umana, il suo amore della tolleranza e della fraternità si traducono nella sua opera di giustizia distributiva sul piano sociale e di pace sul piano internazionale”*.

⁷² Vds. nota 15.

⁷³ Vds. nota 15.

⁷⁴ Vds. nota 15.

⁷⁵ Relazione svolta alla Conferenza della Tavola Rotonda di Roma il 13 ottobre 1953 citato in ‘DE GASPERI MARIA ROMANA, *De Gasperi e l’Europa*’, Brescia, Morcelliana, 1979.

E lo stesso convincimento lo si ritrova in un altro suo intervento tenuto, questa volta, alla Conferenza Parlamentare Europea, nel 1954 a Parigi, quando dichiarò: *“Io affermo che all’origine di questa civiltà europea si trova il cristianesimo. Non intendo con ciò introdurre alcun criterio confessionale, esclusivo, nell’apprezzamento della nostra “storia”. Soltanto voglio parlare del retaggio europeo comune, di quella morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della persona umana, col suo fermento di fraternità evangelica”*.⁷⁶

Per lo statista italiano il rapporto fra le nazioni deve perciò basarsi sul principio dell’uguaglianza e della fratellanza da cui proviene un arricchimento spirituale, morale, materiale reciproco.

Già nel 1919 esprimeva, in un articolo sul giornale “Il nuovo Trentino”, questo pensiero sulla fraternità dei popoli, scrivendo: *“La nostra redenzione politica non significa passaggio da un dominio ad un altro dominio, ma liberazione da una signoria per venire assunti in una famiglia di fratelli e d’uguali”*.⁷⁷

Così nel 1946, all’Assemblea generale della Conferenza di Parigi, chiedeva che la pace non venisse costruita sulla sconfitta dei vinti, ma fosse fraterna collaborazione di popoli liberi.

Preso la parola a quella Conferenza, in veste di portavoce del Governo italiano diceva: *“Sento la responsabilità e il diritto di parlare anche come democratico antifascista, come rappresentante della nuova repubblica che, armonizzando in sé le aspirazioni umanitarie di Giuseppe Mazzini, le concezioni universalistiche del cristianesimo [...], è tutta rivolta verso quella pace duratura che voi cercate e verso quella cooperazione fra i popoli che avete il compito di stabilire”*.⁷⁸

Invocò *“respiro e credito”* per la Repubblica d’Italia assicurando: *“Un popolo lavoratore di 47 milioni è pronto ad associare la sua opera alla vostra per creare un mondo più giusto e più umano”*.

Sapeva bene che non sarebbe stato facile, come diceva lui, *“gettare via un mondo di pregiudizi, di rancori, di pusillanimità”*, ma incitava a tener duro e a lottare.

Così nel 1951, al Consiglio d’Europa diceva: *“È contro questa funesta eredità di guerre civili, [...] questo alternarsi di aggressioni e di rivincite, di spirito egemonico, di avidità di ricchezza e di spazio [...]; è dunque contro questi germi di disgregazione e di declino, di reciproca diffidenza e di decomposizione morale, che noi dobbiamo lottare!”*.⁷⁹

La nascita della CECA rappresentava allora la prima vittoria dei sostenitori dell’unità europea. De Gasperi, che fu il primo Presidente dell’Assemblea della nascente Comunità, salutava il suo avvento in questo modo: *“L’utopia sta diventando realtà”*.

Il traguardo raggiunto era, nella sua visione, solamente il punto di partenza di un piano molto più vasto che doveva portare alla creazione di un vincolo federativo tra i paesi europei.

Un altro passo in avanti, lungo il cammino dell’unificazione, lo individuava nella realizzazione della Comunità Europea di Difesa. Con riguardo alla CED affermava: *“Sarà un trattato di pace [...], non si tratta di impedire la guerra fra noi ma anche di formare una comunità di difesa, che abbia a suo programma non di attaccare, non di conquista-*

⁷⁶ Vds. nota 75.

⁷⁷ Vds. nota 15.

⁷⁸ DE GASPERI MARIA ROMANA, *De Gasperi e l’Europa*, Morcelliana, Brescia, 1979.

⁷⁹ Vds. nota 78.

re, ma solo di scoraggiare qualsiasi attacco dall'esterno in odio a questa formazione dell'Europa unita".⁸⁰

In un discorso successivo, risalente al 24 settembre 1952, affermava ancora: "Quando domani sarà ratificato anche il Trattato della comune difesa, noi avremo creato, dissodato e fecondato dei campi entro i quali il buon seme della pace e dell'unità crescerà rigoglioso fra le nuove generazioni".⁸¹

Una delle sue maggiori preoccupazioni era di lasciare alle nuove generazioni non solo l'inizio di un lavoro concreto da portare avanti ma, soprattutto, un'eredità di democrazia e di difesa della libertà.

Così diceva in un discorso rivolto ai giovani: "Qualcuno ha detto che la federazione europea è un mito. È vero, è un mito nel senso soreliano. E se volete che un mito ci sia, ditemi un po' quale mito dobbiamo dare alla nostra gioventù per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Stato, l'avvenire della nostra Europa, l'avvenire del mondo, la sicurezza, la pace, se non questo sforzo verso l'unione? Volete il mito della dittatura, il mito della forza, il mito della propria bandiera sia pure accompagnato dall'eroismo?

Ma allora noi creeremo di nuovo quel conflitto che porta fatalmente alla guerra. Io vi dico che questo è mito di pace. Questa è la strada che dobbiamo seguire [...]. Ricordatevi che se questa speranza di collaborazione fallisse i dittatori ad un certo punto rappresentano quasi la forza di salvataggio a cui istintivamente ciascuno si rivolge, isolandosi e ripiegandosi su se stesso quando si avvede che altre speranze sono spente".⁸²

Per l'impegno profuso nel creare quel mito di pace, gli fu consegnato nel 1953 ad Acquisgrana il premio "Carlo Magno", istituito nel 1949 per gli uomini politici che si distinguevano particolarmente nella costruzione dell'Europa unita.

De Gasperi ha fatto molto per l'Europa e altrettanto lo si può dire con riguardo al nostro paese: egli ha ereditato, dopo vent'anni di dittatura, una nazione frustrata e umiliata e le ha restituito la dignità di nazione democratica assicurandole il rispetto di tutte le nazioni del mondo.

Nel 1952 gli giungeva una lettera di Schuman che diceva: "La ringrazio di avermi compreso e assecondato in tutte le circostanze. Ella conosce il particolare affetto che nutro per la Sua ineguagliabile patria; attraverso la Sua persona e la Sua azione la comprendo e l'amo ancor di più".⁸³

Tra i due padri fondatori l'amicizia era profonda e così la ricorda Maria Romana De Gasperi: "I due si intendono subito [...], sembrano giovani, tale è l'entusiasmo e l'impegno che mettono in questo programma d'unità. Ogni piccolo passo è per loro una grande vittoria sull'egoismo, sulla violenza, verso la pace".⁸⁴

A tal proposito lo storico Arnold Joseph Toynbee scrive: "Sebbene fossero entrambi patrioti, avevano imparato da esperienze comuni che il patriottismo non è sufficiente, che il nazionalismo deve essere ampliato e completato da un più ampio spirito europeo.

⁸⁰ Dichiarazione alla Stampa italiana ed estera al ritorno dalla Conferenza dei sei Ministri degli Esteri a Parigi per la CED, il 31 dicembre 1951, citato in "DE GASPERI MARIA ROMANA, *De Gasperi e l'Europa*", Brescia, Morcelliana, 1979.

⁸¹ Discorso pronunciato ad Acquisgrana in occasione del conferimento del premio "Carlo Magno" il 24 settembre 1952, citato in "DE GASPERI MARIA ROMANA, *De Gasperi e l'Europa*", Brescia, Morcelliana, 1979.

⁸² Vds. nota 78.

⁸³ Vds. nota 15.

⁸⁴ Vds. nota 15.

Si trovano ora a lavorare fianco a fianco tanto per l'Europa che per la rispettiva nazione".⁸⁵

Purtroppo poterono lavorare solo pochi anni assieme, De Gasperi, infatti, moriva il 19 agosto 1954.

⁸⁵ Vds. nota 15.

Capitolo quarto

L'idea europea in De Gaulle

Nel giugno 1958 tornò al potere in Francia il Generale De Gaulle, prima come Premier poi come Presidente della Repubblica.

Inizialmente si temeva un collasso della nascente Comunità; lo scopo del Generale non era tuttavia quello di sabotare l'integrazione con i partners europei, quanto di inquadrarla in un disegno politico più ampio in cui gli Stati nazionali avessero più peso e responsabilità.

De Gaulle, in quanto nazionalista, era convinto che un'Europa federata non avrebbe mai potuto funzionare ma era anche consapevole che nel nuovo contesto mondiale vi era necessità di integrare i paesi d'Europa per garantire la loro indipendenza dalle superpotenze.

La sua concezione gollista dell'integrazione europea è conosciuta come "*Europa delle patrie*" cioè una concezione basata sulla preminenza degli stati-nazione sovrani. Egli intendeva costruire un'Europa degli stati, cioè confederale, ed un'Europa europea, cioè autonoma dagli Stati Uniti.

Egli, infatti, in una conferenza stampa del 15 maggio 1962, diceva: "*Non ci può essere altra Europa che quella degli Stati; tutto il resto è mito, discorsi, sovrastruttura*".¹

Per lui, quindi, l'unico modo per fare dell'Europa "*un'entità economica, culturale e umana*" era quello della cooperazione politica intergovernativa ossia il mantenimento di contatti permanenti fra i Governi.

Era chiaro a proposito, affermava, infatti, che in quell'epoca l'unione dell'Europa non poteva derivare dalla fusione dei popoli ma dal loro avvicinamento e nulla impediva di pensare che, partendo da quel punto, un giorno, si potesse arrivare ad una Confederazione.

La realtà nazionale è quindi, per De Gaulle, essenziale e assoluta, per non dire sacra.

Egli infatti affermava: "*Gli Stati sono le sole entità che abbiano il diritto di ordinare e il potere di essere obbediti*".²

Un altro orientamento di fondo della sua politica consisteva nel fare dell'Europa una "*terza forza*", fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

L'Europa, da sola, doveva essere in grado di gestire le relazioni internazionali, contribuendo a garantire la stabilità internazionale.

Gli Stati Uniti non sarebbero più stati il protettore ma l'interlocutore, la Gran Bretagna non più un partner ma un concorrente.

Così per un decennio, sul continente europeo, si assisterà alla sfida anglo-francese fra Harold Macmillan e De Gaulle mentre la politica europea si intreccerà con quella americana guidata dal nuovo Presidente John Fitzgerald Kennedy, desideroso di imprimere un indirizzo più dinamico ai rapporti con l'Europa.

Nel 1962, Kennedy propose una partnership tra Stati Uniti ed Europa Occidentale, cioè un'"*Associazione Atlantica*" fondata sull'uguaglianza "*tra la nuova unione che si forma in Europa e la vecchia unione americana fondata a Filadelfia due secoli or sono*".

¹ MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell'Unione Europea (1926-2001)*, Bari, Laterza, 2001.

² PINTUS MARIANO, *L'Europa delle occasioni perdute, da Briand al Parlamento eletto (1929-1979)*, Biblioteca della rivista di diritto europeo 1979.

Egli aveva dichiarato inoltre che Washington non considerava un’*“Europa forte ed unita”* come un rivale, ma come un socio *“con il quale trattare sulla base di piena uguaglianza su tutti gli immensi compiti che costituiscono la realizzazione e la difesa di una comunità di nazioni libere”*.³

Il *“grande disegno”* o la *“nuova frontiera”* Kennediana, così fu chiamata la politica di Kennedy, prevedeva un programma di liberalizzazione, per uno sviluppo dei rapporti commerciali tra le due sponde dell’Atlantico, e una maggiore integrazione all’interno della Nato.

Lo scopo era quello di rafforzare l’egemonia americana nel campo economico e in quello militare.

Il dinamismo dell’economia europea, dove il mercato comune funzionava con successo attirando ingenti quantità di capitali dall’oltreoceano, preoccupava l’amministrazione americana che assisteva all’incremento vertiginoso del deficit della Bilancia dei pagamenti.

Era quindi necessario per gli Stati Uniti condizionare il corso dell’integrazione europea.

Non solo, gli Stati Uniti intendevano realizzare un controllo generalizzato dei mezzi di difesa nucleare e convenzionale attraverso un organismo in cui sarebbe stata ribadita la leadership americana.

De Gaulle era contrario perché del parere che la disponibilità di un potenziale nucleare sotto l’esclusivo controllo nazionale era un presupposto per l’indipendenza della Francia e del suo status di grande potenza.

Necessità primaria era, infatti, per De Gaulle la *“force de frappe”*, ossia forza d’urto, cioè il complesso delle forze armate di terra, mare ed aria dotate di armamento atomico.⁴

Kennedy cercò, inutilmente, di convincere De Gaulle a rinunciare alla *“force de frappe”* ribadendo che un attacco contro il territorio europeo sarebbe stato considerato dagli Stati Uniti come un attacco al proprio territorio. Era perciò superfluo per gli Stati europei dotarsi di un armamento nucleare indipendente. Per dimostrare la sua ferma convinzione, il Generale arrivò persino a ritirare la Francia dalla NATO, nel 1966.

Un’altra linea seguita da Kennedy riguardava l’ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea. Quando Kennedy propose il progetto di *“Associazione Atlantica”*, con riferimento all’Inghilterra, affermò: *“Quando verrà deciso l’ingresso dell’Inghilterra nella Comunità, allora saremo in grado di andare avanti più velocemente”*.⁵

Nel gennaio 1963, De Gaulle annunciò il veto all’ingresso del Regno Unito nel Mercato comune. La seconda volta succederà nel 1967.

La Gran Bretagna dell’anteguerra era ormai solo un ricordo, assieme al suo Impero e al ruolo di grandissima potenza. La sconfitta di Suez, poi, dimostrava, ancor più, la caduta di potere e di prestigio.

Nel frattempo la situazione economica del paese andava peggiorando: la sterlina era in difficoltà e il Governo dovette presentare un piano di austerità. A tutto ciò si aggiungeva il fatto che l’industria insulare si sentiva vittima di una discriminazione a causa delle norme di Mercato comune europeo. Di fronte a ciò i dirigenti manifestavano la

³ Vds. nota 2.

⁴ De Gaulle accelerò al massimo i piani per l’atomica francese che esplodeva nel 1960 nel Sahara algerino.

⁵ Vds. nota 1.

propensione ad aderire alla Comunità. Così, il 9 agosto 1961, MacMillan avanzò la candidatura britannica all'ingresso nella CEE, senza però abiurare la politica tradizionalmente seguita dal Regno Unito verso il continente fondata sull'assunto *"Great Britain is of but not in Europe"*.⁶

Nel chiedere l'apertura dei negoziati, Londra poneva sul tappeto alcune problematiche come i rapporti speciali con il Commonwealth, con i paesi dell'EFTA e gli interessi specifici dell'agricoltura inglese.

Si doveva trovare un compromesso tra gli interessi britannici e i regolamenti del Mercato comune, in particolare la tariffa esterna che avrebbe reso difficile per la Gran Bretagna conservare i rapporti speciali con il Commonwealth.

Di fronte a tutto ciò, De Gaulle dichiarò il suo "no" all'ingresso, nel Mercato comune, della Gran Bretagna.

Nella conferenza stampa del 14 gennaio 1963, il Generale dichiarò che la Gran Bretagna non era ancora matura per entrare nelle "Istituzioni comunitarie" accennando alle azioni intraprese, di volta in volta, dal Regno Unito per rallentare il processo di integrazione.

Per di più manifestava il suo scetticismo sulla possibilità che la Gran Bretagna si collocasse nel Continente, all'interno di una tariffa comune, rinunciando ad ogni preferenza nei confronti del Commonwealth, cessando di pretendere che la sua agricoltura fosse privilegiata e infine facesse decadere gli impegni assunti in seno alla Zona di libero scambio.

Inoltre il Regno Unito aveva dimostrato di voler mantenere la sua dipendenza militare dagli Stati Uniti con l'accordo di Nassau, del dicembre 1962, stipulato dal Presidente Kennedy e dal Primo Ministro britannico Harold MacMillan, relativo alla fornitura di materiale bellico.

Agli occhi di De Gaulle ciò ribadiva la dipendenza britannica agli Stati Uniti e confermava la volontà statunitense di mantenere l'egemonia sull'Europa.

Nel frattempo De Gaulle contattò Adenauer e Fanfani per procedere ad una riforma istituzionale in modo da soddisfare la *"volontà di unione politica esistente tra i paesi del Mercato comune"*.⁷

Il compito fu affidato a Fouchet, il cui lavoro si intrecciò con il negoziato relativo alla Politica agricola comunitaria.

Il piano presentato da Fouchet era di chiara impostazione gollista, il principio di base era, infatti, quello della "collaborazione politica", della cooperazione fra Stati sovrani.

Nel piano veniva garantito il rispetto delle istituzioni esistenti e veniva escluso che la Politica della difesa potesse orientarsi in modo difforme dalla NATO.

Pochi mesi dopo la Francia rendeva nota una nuova edizione del progetto che ometteva i riferimenti alle strutture previste dai Trattati di Roma e all'Alleanza Atlantica. Inoltre venivano ridotti i poteri dell'Assemblea Parlamentare.

Il "Fouchet II" risultava poco più di un patto di consultazione tra governi e la minaccia dello snaturamento delle istituzioni comunitarie diventava imminente.

Un'altra tappa importante della politica estera gollista fu la firma del Trattato di amicizia e di cooperazione con la Germania nel 1963, dopo il fallimento del piano Fouchet.

⁶ Per bloccare la nascita della CEE la Gran Bretagna aveva proposto la creazione di una Zona di libero scambio che coinvolgeva i paesi dell'OECE; il progetto però fallì. Il governo inglese ripiegò allora in un progetto più modesto: nel 1950 diede vita all'EFTA (European Free Trade Association).

⁷ Vds. nota 1.

Esaltò l'importanza della collaborazione fra Francia e Germania, quale architrave della sicurezza europea, e non escluse la possibilità di un riarmo atomico della Germania in collaborazione con la Francia.

Quando il Trattato passò al varo del Bundestag, i parlamentari tedeschi introdussero un preambolo pro-NATO snaturando il significato del documento. Sdegnato, De Gaulle dichiarò che la Germania tornava ad essere *“la legione straniera americana in Europa”*.⁸

Sempre nello stesso anno giungeva il primo veto francese all'ingresso del Regno Unito nel Mercato comune.

Il funzionamento della macchina comunitaria apparve ancora più problematico.

Walter Hallestein, assertore dello Stato di diritto, allora Presidente della Commissione, prese posizione. Il 5 febbraio 1963, qualche settimana dopo la conferenza stampa di De Gaulle, di fronte al Parlamento riportò la questione e l'intera problematica comunitaria dicendo: *“...Non ho bisogno di ripetere ciò che abbiamo detto così frequentemente: il nostro ordinamento comunitario, la nostra costituzione comunitaria è per definizione la negazione di qualsiasi egemonia, la esclusione organizzata e metodica dell'egemonia.*

Questa è la vera chiave del suo buon funzionamento da quando essa esiste. Dobbiamo quindi lottare contro tutto quello che possa mettere a repentaglio questa preziosa qualità del nostro ordinamento. Ma come? Solo mediante un rafforzamento di questo ordinamento comunitario il cui funzionamento è sinonimo della negazione di ogni tendenza all'egemonia.

Qual' è l'ordine di cui parlo ora? L'idea fondamentale, la concezione di questo ordine è rimasta immutata. Vista dall'interno, essa è un'Europa a costituzione democratica costruita secondo modello federale. Vista dall'esterno ha un'apertura mondiale e invita all'allargamento”.⁹

Quanto all'ingresso della Gran Bretagna, Hallestein rispondeva all'affermazione di Heath: *“Noi non volteremo le spalle al Continente”* in questo modo: *“E neppure noi all'Inghilterra”*.¹⁰

In quel clima la Commissione preparò un piano articolato per il funzionamento della Pac e l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo.

Secondo Hallestein, la Pac doveva essere finanziata attraverso una “cassa comune” nella quale confluivano i proventi dei diritti doganali e dei prelievi agricoli.

In questo modo si dotava la Commissione di risorse proprie, il che implicava la necessità di ampliare i poteri del Parlamento soprattutto in materia di controllo del bilancio comunitario. Il veto gollista a tale piano originò una grave crisi, detta *“della sedia vuota”*, a causa del ritiro, da parte del Governo Francese, dei propri rappresentanti bloccando così i lavori.

Nel 1965 De Gaulle dettò le proprie condizioni per il rientro della Francia: tra le condizioni anche il rifiuto del principio di votazione a maggioranza previsto al momento del passaggio alla seconda fase dell'attuazione dei Trattati di Roma.

La crisi si risolse nel 1966 con il Compromesso del Lussemburgo che, in pratica, concedeva agli Stati, in presenza di interessi vitali, la possibilità di bloccare le decisioni

⁸ Vds. nota 1.

⁹ Vds. nota 1.

¹⁰ Vds. nota 1.

contrarie a tali interessi e sanciva la vittoria dell'impostazione confederale gollista e del primato del Consiglio.

In sostanza la formula approvata stabiliva che, pur insistendo i Cinque nel ritenere che la soluzione giusta era quella da loro indicata, essi accettavano di non applicarla per l'imposizione di uno dei contraenti.

Nello stesso anno, giungeva una nuova richiesta della Gran Bretagna di entrare nella Comunità europea, giungeva però anche un nuovo "no" di De Gaulle.

L' "Era De Gaulle" stava però per terminare, nel 1968, infatti, sconfitto in un referendum, lasciò la scena politica.

Con i suoi successori il processo istituzionale europeo potrà essere ripreso ma la sua ombra peserà a lungo sui loro orientamenti ed iniziative.

Capitolo quinto

L'idea europea negli anni settanta e ottanta

Mentre l'unificazione doganale si è realizzata in un periodo di grande crescita economica, la fase successiva dell'integrazione è avvenuta in un contesto di crisi economica mondiale che era la conseguenza di molti fattori fra cui l'instabilità monetaria e la crisi energetica.

Tutti questi eventi furono la causa, in quel periodo, di alti livelli di inflazione, di disoccupazione e di indebitamento pubblico.

In questo quadro il processo di integrazione è stato segnato da scarsi progressi e talvolta da "gravi momenti involutivi" in senso protezionistico.

Verso la fine degli anni Settanta però la Comunità ha compiuto importanti passi in avanti, ossia : l'elezione diretta del Parlamento europeo, la nascita del Sistema monetario europeo e la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee contro il protezionismo non tariffario.

Ciò ha posto le premesse del rilancio dell'integrazione nel corso degli anni Ottanta quando si arrivò all'approvazione dell'Atto Unico europeo.

Dopo la fine dell' "Era De Gaulle", in Francia andò al potere Georges Pompidou il quale, fin da subito, propose la convocazione della Conferenza dell'Aja, avendo chiari tre obiettivi: completamento, approfondimento e allargamento della Comunità europea.

Nella Conferenza, svoltasi nel dicembre del 1969, si parlò allora: dei Regolamenti agricoli finanziari¹; del futuro della Comunità, per questo motivo i Ministri degli Esteri furono incaricati di "*studiare la miglior maniera per compiere progressi nel settore dell'unificazione politica*"²; e dell'accoglimento delle domande di adesione avanzate dalla Gran Bretagna, dalla Danimarca, dall'Irlanda e dalla Norvegia.

Nel 1973 questi paesi entrarono a far parte della Comunità europea eccetto la Norvegia dove il popolo, con un referendum, ne bocciò l'ingresso.

L'assise dei Capi di Stato e di Governo affrontò inoltre il problema dell'instabilità monetaria, che già iniziava a farsi sentire alla fine degli anni Sessanta, giungendo a impostare, anche se in termini generali, un progetto di Unione economica e monetaria.³

La crisi monetaria divenne più acuta in seguito alla decisione americana dell'agosto 1971 di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, che portò al crollo del Sistema

¹ L'obiettivo era quello di sostituire progressivamente i contributi degli Stati con risorse proprie in modo da arrivare al finanziamento integrale dei bilanci comunitari.

² PINTUS MARIANO, *L'Europa delle occasioni perdute, da Briand al parlamento eletto (1929-1979)*, Biblioteca della rivista di diritto europeo, 1979.

³ La Conferenza dell'Aja del 1969 aveva incaricato Pierre Werner ed il suo gruppo di studiare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Il Piano Werner, presentato nel 1970, prevedeva tre tappe in cui gli Stati Membri si sarebbero impegnati a prendere le misure necessarie ad armonizzare le politiche di bilancio, a ridurre i margini di fluttuazione delle loro monete, a integrare i mercati finanziari, a liberalizzare la circolazione dei capitali, ad avviare politiche comuni nei settori strutturali, regionali e dell'ambiente fino al trasferimento ad organismi europei dei poteri in materia economica e monetaria.

monetario internazionale, chiamato Gold Exchange Standard, nato nel 1944 con gli Accordi di Bretton Woods.

Il Governo americano introdusse inoltre un sopratassa del 10% sulle importazioni al fine di ristabilire l'equilibrio della Bilancia dei pagamenti.

La nuova politica economica prevedeva, tra l'altro, il blocco dei prezzi, dei salari, degli affitti e dei dividendi per novanta giorni.

La fine della stabilità monetaria era il segno del declino dell'egemonia economica americana, dovuta al sorgere di nuovi concorrenti, ossia la CEE e il Giappone.

Il venir meno delle parità fisse e il conseguente manifestarsi dei rischi di cambio danneggiarono lo sviluppo dei commerci sul piano mondiale accentuando gli squilibri fra economie forti e deboli e quindi alimentarono le spinte al protezionismo (di cui le manovre sui tassi di cambi delle valute rappresentano uno strumento).

Questa situazione rendeva indispensabile affrontare il problema dell'unificazione monetaria sia per evitare la dissoluzione del Mercato comune sia per la creazione di una moneta europea utilizzabile come mezzo di pagamento internazionale in alternativa al dollaro.

I "Sei" erano divisi sulla strada da seguire: tedeschi e olandesi erano economisti, sostenevano cioè la necessità di integrare le economie prima di passare alla moneta unica; francesi e belgi, invece, erano monetaristi, della convinzione cioè che solo la moneta unica potesse rendere omogenee le diverse economie.

Nel 1972 si giunse all'accordo che portò alla nascita del "Serpente monetario europeo" o "Serpente dentro il tunnel".

Questa soluzione al problema dell'instabilità monetaria prevedeva una fluttuazione coordinata delle monete.⁴

Il "Serpente monetario" fallì nel 1974 dopo l'uscita della sterlina inglese e irlandese, della lira italiana e del franco francese.

Agli effetti negativi sullo sviluppo economico mondiale degli anni Settanta derivanti dall'instabilità monetaria si aggiunsero quelli connessi con la crisi energetica scatenatesi a seguito della quarta guerra arabo-israeliana.

I paesi dell'OPEC decretarono l'embargo verso i paesi che avevano sostenuto le ragioni di Israele, ossia gli Stati Uniti, l'Olanda, il Sud Africa e la Rhodesia, e la riduzione delle esportazioni del greggio verso i paesi che avevano assunto un atteggiamento anti-arabo.

I prezzi del greggio subirono un'impennata vertiginosa, così se il petrolio nel 1950 costava 1,7 dollari al barile, nel 1960 1,8 dollari al barile, nel 1973 il prezzo era di 11,6 dollari al barile.

In quei vent'anni vi fu una vera e propria rivoluzione dovuta al passaggio dal carbone all'"oro nero" che divenne la principale fonte di energia.

Per le economie dei grandi paesi industrializzati l'aumento del prezzo fu un colpo gravissimo: si apriva, infatti, una fase recessiva accompagnata da inflazione e disoccupazione.

In questo quadro assai critico, per quanto riguarda l'integrazione economica, si produsse però una svolta nello sviluppo istituzionale comunitario a partire dal 1974 quando andarono al potere Helmut Schmidt, in Germania, e Valéry Giscard d'Estaing, in Francia.

⁴ Con tale accordo le autorità monetarie europee si impegnavano a garantire una variazione del +/-2,25% di una valuta rispetto all'altra (serpente), con il limite di una variazione congiunta di tutte le valute con il dollaro (tunnel).

Nel dicembre del 1974, al vertice di Parigi, rilanciarono il processo di integrazione comunitario.

In quell'occasione venne decisa l'istituzionalizzazione dei Consigli europei, l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto e fu incaricato il Primo Ministro belga, Leo Tindemans, di redigere un rapporto sull'Unione europea.

Il "Rapporto Tindemans" presentava un quadro globale dei problemi politici, economici e sociali della Comunità e avanzava una serie di proposte per lo sviluppo dell'integrazione.

Tindemans era convinto della necessità di arrivare ad un'Europa federale e perciò proponeva un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, ossia: l'estensione della procedura del voto a maggioranza in sede di Consiglio, l'estensione dei poteri esecutivi della Commissione, il rafforzamento dell'autorità del suo Presidente tramite l'investitura da parte del Parlamento europeo e la scelta dei commissari operata dal Presidente stesso, l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e l'attribuzione all'Assemblea dei poteri legislativi, il trasferimento alla Commissione dei fondi destinati all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo.

Nell'ambito della cooperazione con i paesi del Terzo Mondo, nel 1975, fu firmata la Convenzione di Lomè, cioè degli accordi multilaterali nel settore degli scambi e dello sviluppo fra la Comunità europea e i settanta Stati in via di sviluppo dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

Questi accordi attribuiscono ai paesi ACP lo status di paese associato alla Comunità, offrendo loro, oltre che assistenza finanziaria, anche importanti vantaggi commerciali nelle esportazioni verso la Comunità.

L'anno successivo giungevano le richieste di adesione alle Comunità europee della Spagna, del Portogallo e della Grecia.

Nel 1978, poi, sempre su iniziativa del Presidente Giscard d'Estaing e del Cancelliere Schmidt, fu decisa la creazione del Sistema Monetario Europeo che entrò in vigore l'anno successivo.

La stabilità monetaria fu affidata ad una meccanismo fondato su: una moderata fluttuazione dei tassi di cambio fra le valute (+/-2,25% ad eccezione dell'Italia che fin al 1990 ha goduto di una fascia +/-6% e del Regno Unito che non ha partecipato al sistema fino al 1990); la possibilità di modificare il tasso di cambio solo con il consenso di tutti gli Stati parte del sistema; la solidarietà finanziaria ossia l'erogazione di crediti a breve-medio termine ai paesi per far fronte a squilibri della Bilancia dei pagamenti; l'istituzione dell'ECU (European Currency Unit) cioè l'unità di conto europea, costituita da un paniere cui contribuivano, con pesi diversi, le varie monete della Comunità.

L'ECU veniva usata quale denominatore comune per esprimere debiti e crediti, per stendere il bilancio comunitario, per fissare il prezzo unico dei prodotti agricoli, eccetera.

Sempre nel 1979 sono accaduti altri due eventi importantissimi: la prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo e la sentenza che la Corte di giustizia delle Comunità europee pronunciò il 20 novembre 1979 sulla questione del "Cassis de Dijone".

L'obiettivo di quella sentenza storica era la lotta contro il protezionismo non tariffario cioè le barriere agli scambi fondate sulle differenti regolamentazioni nazionali. La sentenza ribadiva il principio che ogni bene prodotto in uno Stato della Comunità doveva avere libero accesso e libera commercializzazione negli altri Stati membri. I Governi

dovevano allora provvedere alla rimozione di tutti gli ostacoli e le barriere tecniche che si opponevano alla libera circolazione dei prodotti.

Con questa sentenza la Corte di giustizia contribuì ad aprire la strada verso il progetto del Mercato unico che sarà il contenuto fondamentale dell'Atto Unico europeo.

Sempre nel 1979, in Inghilterra andò al potere Margaret Thatcher che, fin da subito, manifestò diffidenza verso le istituzioni comunitarie.

Nel 1981 poi, la Comunità aprì le porte alla Grecia, una volta che fu posto fine al regime dei colonnelli.

Fino al 1984 gran parte dell'attenzione della Comunità fu assorbita dal negoziato sul contributo finanziario della Gran Bretagna; a tal riguardo la "lady di ferro" affermava: "*I want my money back*".

Il 1984 fu inoltre l'anno in cui il Parlamento europeo approvò il progetto di revisione dei Trattati comunitari, ossia il Trattato istitutivo dell'Unione europea, su iniziativa del federalista Spinelli.

Il progetto prevedeva innanzi tutto l'attribuzione del potere legislativo al Parlamento e del potere esecutivo alla Commissione, legata all'organo legislativo dall'istituto della fiducia.

Il Consiglio dei ministri veniva trasformato in Camera degli Stati deliberante a maggioranza.

A ciò si aggiungeva la proposta di un sostanziale ampliamento delle competenze della Comunità, attribuendole i poteri di carattere economico e finanziario nonché quelli nel campo della politica estera e della sicurezza.

Nel discorso al Parlamento europeo, del 14 settembre 1983, Spinelli affermava: "*Avete tutti letto il romanzo di Hemingway in cui si parla di un vecchio pescatore che, dopo aver pescato il pesce più grosso della sua vita, tenta di portarlo a riva. Ma i pescicani a poco a poco lo divorano, e quando egli arriva in porto gli rimane la lisca. Quando voterà, fra qualche minuto, il Parlamento avrà catturato il pesce più grosso della sua vita, ma dovrà portarlo a riva, perché ci saranno sempre gli squali che cercheranno di divorarlo. Tentiamo di non rientrare in porto soltanto con la lisca*".⁵

Il 14 febbraio 1984, sempre di fronte ai Parlamentari europei, dichiarava: "*Mi sono limitato ad esercitare, come Socrate, l'arte della maieutica. Sono stato l'ostetrica che ha aiutato il Parlamento a dare alla luce questo bambino. Adesso bisogna farlo vivere*".⁶

Ciò che nacque in quell'occasione fu l'Atto Unico europeo.

Fu allora, in un nuovo discorso al Parlamento europeo, che Spinelli affermò: "*Onorevoli colleghi, quando votammo il progetto di Trattato sull'Unione, vi ho ricordato l'apologo hemingwaiano del vecchio pescatore. [...] Anche noi siamo ormai al porto ed anche a noi, del gran pesce, resta solo la lisca. Il Parlamento non deve per questo motivo né rassegnarsi, né rinunciare. Dobbiamo prepararci ad uscire ancora una volta e presto in mare aperto, predisponendo i migliori mezzi per catturare il pesce e per proteggerlo dai pescicani*".⁷

Con riferimento all'Atto Unico europeo egli affermava: "*È un miserabile topolino e molti sospettano anche che sia un topolino morto*".⁸

⁵ <http://www.mfe.it/mfe4/spinelli.htm>

⁶ Vds. nota 5.

⁷ SPINELLI ALTIERO, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1989 (a cura di Sergio Pistone).

⁸ Vds. nota 7.

L'Atto Unico fu elaborato dalla Conferenza Intergovernativa conclusasi a Lussemburgo nel dicembre 1985 ed entrò in vigore, dopo le ratifiche nazionali, l'1 luglio 1987.

Essenziale fu il lavoro di Jaques Delors, divenuto Presidente della Commissione nel 1985. Il primo atto della commissione Delors fu il Libro Bianco, approvato dal Consiglio di Milano nel giugno del 1985.

Il Libro Bianco prevedeva tutta una serie di misure da adottare per rendere significativa l'integrazione economica e fissava gli obiettivi da raggiungere: l'abolizione di tutte le barriere non tariffarie che segmentavano il grande mercato

comunitario in tanti piccoli mercati nazionali⁹; la liberalizzazione dei mercati ancora chiusi a causa delle regolamentazioni nazionali; la sostituzione degli accordi commerciali redatti da ciascun paese con i paesi extra-comunitari con un unico accordo tra l' "Europa" e i paesi extra-europei.

I due efficienti strumenti utilizzati dal Libro Bianco per l'eliminazione delle barriere non tariffarie furono: il Principio del mutuo riconoscimento e la votazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio.

Il principio del mutuo riconoscimento prevede che le merci prodotte a norma di legge e messe in commercio in un paese partner non possano essere rifiutate dagli altri paesi membri eccetto il caso in cui sia dimostrabile la pericolosità di una certa merce per la salute dei cittadini.

Ciò ha reso più facile la liberalizzazione dei mercati ancora chiusi alla concorrenza europea.

Inoltre, con la votazione a maggioranza qualificata, e non all'unanimità, il Consiglio poté discutere le circa trecento direttive proposte senza soggiacere al diritto di veto dei singoli partner comunitari.

Il Libro Bianco terminava con un appello: *"L'Europa si trova ad un bivio. O andiamo avanti con risoluzione e determinazione oppure ricadiamo nella mediocrità. Rinunciare significherebbe non essere all'altezza dei fondatori della Comunità"*.¹⁰

Il Consiglio europeo di Milano approvò il Libro Bianco e propose la convocazione di una Conferenza intergovernativa per predisporre un progetto di trattato di cooperazione tra i "dodici" nel campo della sicurezza e della politica estera.

Si arrivò così all'Atto Unico.

Jaques Delors ha riassunto in questo modo i principali obiettivi dell'Atto Unico europeo: *"L'Atto Unico europeo significa, in poche parole, l'impegno di realizzare simultaneamente un grande mercato senza barriere, una maggiore coesione economica e sociale, una politica europea della ricerca e della tecnologia, il potenziamento del Siste-*

⁹ Nel Libro Bianco le barriere non tariffarie vengono distinte in: barriere fisiche, barriere tecniche, barriere fiscali e barriere politiche. Le prime si riferiscono alla presenza delle dogane (aumentano i costi e i tempi del trasferimento delle merci); le seconde riguardano la presenza di regolamentazioni nazionali e di differenti standard tecnici (dividono il mercato europeo in più piccoli mercati nazionali riducendo i vantaggi per le imprese e per i consumatori); le barriere fiscali sono legate alla presenza di differenti modalità di tassazione dei beni e dei fattori di produzione; infine quelle politiche che non consentono la libera circolazione dei cittadini. La presenza di tutte queste barriere nel Mercato unico determinano una maggiore segmentazione del Mercato stesso. La segmentazione dei mercati non consente il pieno sfruttamento delle economie di scala (cioè della possibilità di ridurre i costi grazie all'incremento della produzione); ciò è a svantaggio delle imprese che sostengono costi di produzione superiori e dei consumatori che perciò acquistano beni a prezzi più elevati.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo di Milano*, Bruxelles, 14 giugno 1985, citato in "MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell'Unione Europea (1926-2001)*, Bari, Laterza, 2001.

ma monetario europeo, l'inizio di un'area sociale europea e significanti azioni per ciò che riguarda l'ambiente".¹¹

Il primo obiettivo consiste nel portare a termine la realizzazione del Mercato interno entro il 1992, cioè la creazione di *"uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"* (articolo 7 A).

L'Atto Unico amplia poi le competenze della Comunità nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dell'ambiente e della politica sociale.

Per quanto riguarda la politica sociale, Delors ha cercato di bilanciare l'avanzamento del libero mercato attraverso la proposta di una Carta Sociale che avrebbe garantito alcuni standard sociali minimi ai lavoratori europei.

Questo punto fu duramente contrastato dalla Thatcher che affermava: *"Cercare di sopprimere e concentrare il potere al centro di un'Europa aggregata sarebbe altamente pericoloso. [...] Noi certamente non abbiamo bisogno di nuove regolamentazioni che accrescono il costo della manodopera e rendono il mercato del lavoro meno flessibile e meno competitivo rispetto alle offerte d'oltremare".¹²*

Per quanto riguarda la riforma istituzionale, le novità introdotte dall'Atto Unico furono: l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo e la creazione di un Tribunale di prima istanza.

Per quanto concerne il Consiglio, l'unanimità non era più richiesta in materia di mercato interno mentre continuava ad essere adottata per le questioni più importanti come la politica estera e di sicurezza, le scelte relative alle risorse proprie, l'armonizzazione fiscale e in generale le politiche macroeconomiche.

L'estensione del voto a maggioranza fu accompagnato da un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo: venne istituita la procedura di cooperazione legislativa tra Parlamento e Consiglio¹³ e rafforzato l'uso del parere conforme da parte del Parlamento¹⁴, rendendolo obbligatorio nel caso di accordi sull'allargamento della Comunità e di associazione con paesi terzi.

Il Consiglio europeo fu definito nella sua composizione: esso è composto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri, dal Presidente della Commissione europea, assistito dai Ministri degli Esteri e da un membro della Commissione.

È nato poi, con l'Atto Unico, il Tribunale di prima istanza. La sua competenza, limitata inizialmente al contenzioso del personale della Comunità, è stata estesa a tutti i ricorsi diretti di individui, persone fisiche e giuridiche.

Infine l'Atto Unico ha codificato le norme della cooperazione in materia di politica estera ed ha introdotto l'impegno a coordinare le posizioni relative alla sicurezza.

Nell'Atto non si parlò invece esplicitamente dell'Unione monetaria, il cui dossier fu riaperto nel 1988 quando il Consiglio europeo di Hannover incaricò Delors a presiedere il gruppo di studio che elaborò il Piano di Unione economica e monetaria presentato nel 1989.

¹¹ <http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm>

¹² Vds. nota 11.

¹³ Tale procedura prevede che se il Consiglio è unanime esso può adottare l'atto comunitario, anche contro il parere del Parlamento. Ciò può avvenire però solo in seconda lettura, dopo che il Parlamento si è espresso e dopo che eventuali emendamenti da esso proposti siano stati esaminati.

¹⁴ Nel caso del parere conforme, una decisione presa dal Consiglio può essere adottata solo se riceve l'approvazione del Parlamento europeo.

Il documento raccomandava *“la maggior convergenza possibile fra le economie dei paesi partecipanti”* e constatava la necessità di istituire una moneta unica.

Il “Piano Delors” definiva i caratteri dell’Unione economica e monetaria che doveva prevedere: la convertibilità delle monete, la liberalizzazione dei movimenti di capitale e la piena integrazione dei mercati finanziari, l’eliminazione dei margini di fluttuazione delle valute e la fissazione irrevocabile delle parità di cambio e infine l’adozione di un politica monetaria comune.

Fu allora deciso di convocare una Conferenza intergovernativa per definire la realizzazione dell’Unione economico-monetaria.

A questa seguì, ad un anno di distanza, la convocazione di un’altra Conferenza con il compito di studiare l’Unione politica.

In un messaggio comune, Helmut Kohl e François Mitterand dichiaravano: *“Riteniamo necessario accelerare la costruzione politica dell’Europa dei dodici. Pensiamo che questo è il momento giusto per trasformare la totalità delle relazioni tra gli Stati Membri in un’Unione europea e di assegnarle i necessari mezzi d’azione”*.¹⁵

Nel 1990 accadeva un altro importantissimo evento: l’Europa diventava una “famiglia” ancor più numerosa. Dopo l’ingresso, nel 1986, di Spagna e Portogallo, ora apriva le porte alla Germania unificata.

I dodici affermavano: *“Ci compiacciamo che l’unificazione tedesca avvenga sotto il tetto europeo”*.¹⁶

E per la futura “Unione europea” iniziava una nuova era.

¹⁵ Vds. nota 11.

¹⁶ MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, *Storia e Politica dell’Unione Europea (1926-2001)*, Bari, Laterza, 2001.

Capitolo sesto

L'idea europea negli anni novanta

Le due Conferenze intergovernative convocate a Roma alla fine degli anni Ottanta portarono alla firma del Trattato sull'Unione europea, conosciuto anche come Trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992.

La nuova Europa ideata a Maastricht presenta la struttura di un tempio greco che poggia su tre pilastri.

Quello centrale è il pilastro della Comunità europea, mentre lateralmente sostengono la struttura due nuove colonne che a differenza del pilastro comunitario non poggiano su competenze soprannazionali ma sulla cooperazione intergovernativa: il secondo pilastro è la Cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza sociale (PESC), il terzo è la Cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI).

Questi tre pilastri sono tenuti insieme da: un "tetto" ossia il preambolo dove sono enunciati i principi e le finalità del Trattato; un "frontone" cioè le disposizioni comuni; una "base" costituita dal quadro istituzionale e dalle disposizioni finali.

Il Trattato costituisce un punto di svolta nel processo di integrazione europea in quanto, per la prima volta, emerge una chiara e distinta vocazione politica.

Il Trattato stesso si autodefinisce come *"una nuova tappa del processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa"*.

Già nel Consiglio di Birmingham del 1992 emergeva la volontà di dar vita ad una comunità sociale europea costituita da persone unite da un medesimo vincolo di cittadinanza oltre che da istituzioni comuni.

Lo spirito che anima il trattato è allora quello di Monnet: *"Noi non coalizziamo gli stati, noi uniamo gli uomini"*.

Il Trattato afferma, infatti, che le decisioni devono essere prese *"il più vicino possibile ai cittadini"* e fra gli obiettivi prevede la *"tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza comune"*.

L'Unione acquisisce così la capacità di attribuire una cittadinanza autonoma, conferita a chiunque abbia la cittadinanza di uno degli Stati membri, che va ad aggiungere nuove situazioni giuridiche per il soggetto.

Vengono così riconosciuti al cittadino europeo i seguenti nuovi diritti: diritto di circolare e di risiedere liberamente in uno dei paesi dell'Unione; diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza; diritto di ricevere all'estero, in un paese terzo, la protezione da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno qualsiasi degli Stati membri; diritto di petizione al Parlamento europeo; diritto di ricorrere al Mediatore per denunciare casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni comunitarie.

Con il riconoscimento dei primi tre diritti si fanno passi in avanti nel tentativo di suscitare nei cittadini europei la sensazione di essere parte di un'unica grande famiglia, quella sensazione che Giscard d'Estaing definisce *"affectio societatis"*.

Si vuole cioè che anche i cittadini siano emotivamente, ma anche materialmente, coinvolti nel processo di costruzione dell'Europa unita.

Per realizzare questo ambizioso obiettivo, a livello comunitario, si lavora sempre più per fare in modo che vi sia un maggior contatto fra i cittadini e le istituzioni.

Questo lo si sta realizzando innanzi tutto con il riconoscimento di quei diritti prima citati, in particolare il diritto di petizione al Parlamento europeo e di denuncia al Mediatore, ma anche con il riconoscimento ai cittadini del diritto di ricevere tutela dalla Corte di giustizia delle Comunità europee e dal Tribunale di primo grado e infine grazie all'introduzione del principio di sussidiarietà.

Il termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium* che significa "aiuto, sostegno, soccorso, rinforzo".

La sussidiarietà è vista cioè come dovere della Comunità sovraordinata di assistere la Comunità sottordinata, obbligo dei governanti di dare aiuto ai governati avvicinandosi a loro.

Il principio era già stato enunciato dal Papa Pio XI nell'enciclica *"Quadragesimo anno"* (15 maggio 1931) in cui si diceva: *"Sarebbe commettere un'ingiustizia, e turbare in maniera dannosa l'ordine sociale, se si togliessero a raggruppamenti di ordine inferiore, per darli a una collettività più vasta e di rango più elevato, le funzioni che essi sono in grado di assolvere"*.¹

Ora, nel Trattato di Maastricht si afferma che: *"Nelle materie in cui non ha competenza esclusiva, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui le finalità dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzate dagli Stati membri e possono [...] essere meglio realizzate a livello comunitario"*.

L'importanza del principio di sussidiarietà deriva dal fatto che permette di realizzare una più equa e responsabile suddivisione delle competenze e dei poteri in modo da tutelare sempre più i diritti e gli interessi dei cittadini europei che devono essere coinvolti nel processo di integrazione se si vuole realizzare un' "Europa più democratica".

Principio di sussidiarietà e cittadinanza europea non sono comunque le uniche novità introdotte dal Trattato di Maastricht.

Importanti cambiamenti hanno investito le istituzioni comunitarie: il Parlamento ha maggior potere grazie al nuovo "potere di codecisione" che gli attribuisce il diritto di veto in ambiti quali, per esempio, la libera circolazione dei lavoratori dipendenti, l'istruzione, la cultura, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori; viene alla luce un nuovo organismo consultivo, il Comitato delle regioni che assicura la rappresentanza delle collettività regionali e locali dell'Unione; si stabilisce la nascita della Banca Centrale europea, prevista per il 1999, alla quale dovrà essere trasferita la sovranità monetaria.

Vengono inoltre ampliate le competenze dell'Unione, in particolare la politica economica e monetaria, le reti transeuropee, l'energia, il turismo, la protezione civile, la protezione della salute umana, l'istruzione, eccetera.

Per favorire, poi, una maggiore coesione economica e sociale è stato istituito il fondo di coesione cioè degli aiuti finanziari rivolti a quelle regioni e paesi meno sviluppati, con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria, per favorire la protezione dell'ambiente e lo sviluppo di infrastrutture.

Infine, la maggiore novità è data dalla decisione di creare un'Unione economica e monetaria da realizzare in tre tappe successive.

¹ MENEGAZZI MUNARI FRANCESCA, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Torino, G.Giappichelli Editore, 1996.

La prima tappa, dal 1990 al 31 dicembre 1993, doveva permettere agli Stati di raggiungere la completa e totale liberalizzazione del mercato dei capitali.

Nella fase successiva, fino al 1 gennaio 1999, era prevista la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME), responsabile del coordinamento delle politiche monetarie ed economiche, propedeutico all'introduzione della moneta unica.

In quel periodo, inoltre, gli Stati dovevano mettere ordine alle loro economie attraverso il rispetto dei "Criteri di convergenza" o "Criteri di Maastricht", cioè cinque parametri che consentivano il raggiungimento di una certa omogeneizzazione delle diverse situazioni economiche che caratterizzavano gli Stati Membri.²

I parametri sono i seguenti:

? Un tasso di inflazione non superiore all'1,5% della media dei tassi di inflazione nei tre paesi con minor inflazione.

? Un tasso di interesse a lungo termine non superiore di oltre due punti percentuali alla media dei tassi nei tre Stati più virtuosi in termine di inflazione.

? Il rispetto dei limiti di fluttuazione dello SME per almeno due anni all'interno della banda stretta (+/-2,25%).

? Un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL.

? Un debito pubblico non superiore al 60% del PIL.

Infine, nella terza fase, dall'1 gennaio 1999 fino all'1 gennaio 2002, dovevano essere fissati, in modo irrevocabile, i tassi di cambio fra le varie valute e la moneta unica, doveva entrare in vigore l'Euro e, infine, doveva divenire operativa la Banca Centrale Europea, responsabile della politica monetaria ed economica dell'Unione. Per Regno Unito e Danimarca fu prevista una clausola derogatoria che attribuiva loro la facoltà di non entrare nell'Unione monetaria.³

Quanto detto precedentemente si riferisce al pilastro comunitario.

Il secondo pilastro è quello della Cooperazione in politica estera e sicurezza comune (PESC), disciplinato dal Titolo V.

Il Trattato elenca cinque obiettivi:

? La difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione.

? Il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Membri.

? Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

? La promozione della cooperazione internazionale.

? Lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Responsabile di tale cooperazione è il Consiglio dei Ministri che, in tale ambito, decide all'unanimità.

² Successivamente al vertice di Dublino, del dicembre 1996, i paesi partecipanti all'Unione economico-monetaria sottoscrissero l'impegno di rispettare quei parametri anche dopo il 1999. Quell'impegno fu definito "Patto di stabilità".

³ Il Regno Unito ha anche rifiutato di sottoscrivere gli impegni alla armonizzazione delle politiche sociali contenuti nella Carta sociale europea adottata dagli altri Stati Membri nel dicembre 1989. Verrà sottoscritta solo nel 1997 con il ritorno al potere dei laburisti guidati da Tony Blair.

Il Trattato specifica inoltre che l'Unione europea potrà richiedere il supporto tecnico dell'UEO.

Infine, il terzo pilastro, costituito dalla Cooperazione, anche questa rigorosamente intergovernativa, nel campo della giustizia e degli affari interni, comprende l'impegno ad armonizzare le politiche riguardanti l'immigrazione e ad istituire un Ufficio europeo di polizia, l'Europol, al fine di combattere il terrorismo, l'immigrazione illegale, il traffico di droga e degli esseri umani, nonché le frodi internazionali.

Il Trattato di Maastricht ha portato, infatti, all'attuazione del Trattato di Schengen, firmato nel 1985⁴, con lo scopo di garantire ai cittadini europei la massima libertà di circolazione all'interno degli Stati membri, costruendo quella che viene definita "Europa senza frontiere".

Ciò ovviamente ha richiesto un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e l'istituzione dell'Europol risponde proprio a questa necessità.

Anche in tale ambito la responsabilità fu delegata al Consiglio dei Ministri cioè all'organo politico dell'Unione.

Ciò che differenzia il primo pilastro, quello definito comunitario, dagli altri due è il fatto che mentre nel primo caso le decisioni prese a maggioranza sono sempre di più e il ruolo delle istituzioni comunitarie è essenziale, negli altri due casi le decisioni sono prese all'unanimità dal Consiglio dei Ministri e le altre istituzioni, ossia il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte di giustizia, hanno scarse competenze.

Il processo di ratifica del Trattato di Maastricht da parte dei Parlamenti nazionali ha incontrato molte difficoltà.

Innanzitutto la congiuntura mondiale negativa che ha causato la crisi del Sistema monetario europeo determinando dapprima l'uscita dal sistema di cambi fissi del Regno Unito e dell'Italia (poi rientrata alla fine del 1996) e successivamente la decisione, nell'agosto 1993, di espandere la banda di oscillazione fra le monete a +/- 15%.

Poi ancora le istituzioni europee hanno dovuto confrontarsi con l'instabile situazione postbipolare e di fronte alla tragica dissoluzione della Jugoslavia è emersa la loro incapacità di reagire in modo unitario ed efficace in presenza di una crisi internazionale dimostrando di avere un atteggiamento parassitario rispetto alla politica di sicurezza degli Stati Uniti.

Nonostante tali difficoltà l'Unione continuava ad esercitare una forza attrattiva nei confronti degli altri Stati del Continente.

Così nel 1995 essa apriva le porte all'Austria, alla Finlandia e alla Svezia, diventando l'"Europa dei quindici", e accoglieva le richieste di adesione di Cipro, Malta, Turchia e dei Paesi dell'Est europeo.

Con riferimento all'allargamento il Consiglio europeo di Madrid (1995) affermava: "È una necessità politica e un'opportunità storica per l'Europa".

L'allargamento a questi nuovi Stati poneva sul tavolo nuove problematiche, in particolare l'assimilazione e il coordinamento tra paesi sempre più diversi per quanto riguarda le strutture economiche e sociali, i sistemi politici ed i valori culturali.

⁴ Trattato concluso a Schengen (Lussemburgo) nel 1985 con l'obiettivo di rimuovere gradualmente le frontiere interne tra gli Stati Membri. Una volta realizzato il Sistema informativo di Schengen, per contribuire alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, è stata decisa la completa rimozione dei controlli alle frontiere il 26 marzo 1995, inizialmente fra sette stati. L'Italia entrò a far parte del Trattato l'1 dicembre 1997 in seguito all'approvazione della legge sulla privacy.

I problemi maggiori si incontrano sul suolo economico e finanziario. I nuovi paesi, in particolare quelli ex comunisti, infatti, dovevano affrontare la privatizzazione delle loro economie e la durezza del libero mercato.

Per aiutarli nella transizione da un'economia pianificata ad un'economia di libera concorrenza necessitavano di aiuti finanziari e di sostegno tecnico: a tal fine fu istituito, già nel 1989, il Programma PHARE a favore dell'Ungheria e della Polonia, successivamente esteso ad altri undici paesi dell'Europa centrale e orientale, con l'obiettivo di dar vita ad un'Area di libero scambio in vista del loro ingresso nell'Unione.

Davanti alla prospettiva della "Grande Europa" iniziavano ad emergere varie soluzioni da adottare.

C'era chi proponeva un'*Europa a più velocità* in cui il raggiungimento di un obiettivo comune avveniva con tempi diversi a seconda della capacità del paese di avanzare nel processo di integrazione. Così, per esempio, nel caso della moneta unica, i paesi che non fossero stati in grado di rispettare i parametri di Maastricht avrebbero potuto entrare a far parte dell'Eurosistema in un secondo momento.

Altra soluzione, appoggiata dal Regno Unito, era quella di un'*Europa à la carte* che lasciava libero ogni Stato di decidere se aderire o meno ad una tappa dell'integrazione. Questa soluzione portava con sé però il rischio di un moltiplicarsi delle esenzioni.

Un'altra ipotesi prevedeva un'*Europa a geometria* variabile costruita su cinque priorità:

? Lo sviluppo costituzionale dell'Unione secondo il modello federalista.

? Il riconoscimento del nocciolo duro costituito da Francia, Germania e Benelux ma aperto anche ad altri paesi.

? Il rafforzamento della politica estera comune.

? L'apertura ai paesi dell'Est europeo per neutralizzare la spinta mitteleuropea della Germania.

? Il rafforzamento dei rapporti fra Francia e Germania.

Infine c'era chi sosteneva la realizzazione di un'*Europa a cerchi concentrici*, ossia di un'Europa in cui un cerchio di paesi avrebbero dovuto far crescere l'Unione secondo i principi di Maastricht e poi gli altri paesi, disposti su cerchi concentrici, avrebbero preso parte alla realizzazione di progetti particolari.

Proprio per cercare una soluzione ai problemi connessi con l'allargamento, in particolare ai problemi istituzionali, il trattato di Maastricht, nelle disposizioni finali, prevedeva la necessità di una sua revisione per completare le disposizioni in materia di politica estera, sicurezza, cooperazione negli affari interni e giudiziari.

La Conferenza intergovernativa riunita a Torino nel 1996 portò alla firma del Trattato di Amsterdam, il 2 ottobre 1997, che entrò in vigore l'1 maggio 1999 dopo le ratifiche degli Stati Membri.

Il nuovo Trattato, definito addirittura come *"il Trattato di tutti gli europei"*⁵, non rappresenta che un'evoluzione del Trattato sull'Unione europea, si limita, infatti, a consolidare i tre pilastri nati a Maastricht.

Nel Trattato possono essere individuati tre grandi obiettivi: creare una maggiore vicinanza tra i cittadini e l'Unione; dare all'Europa più voce in capitolo a livello internazionale; elaborare delle istituzioni più efficienti per un'Europa allargata.

Rientrano nel primo ambizioso obiettivo: l'ampliamento della lista dei diritti riconosciuti al cittadino europeo, il consolidamento della cittadinanza europea e della dimen-

⁵ "Amsterdam, un nuovo trattato per l'Europa", citato in <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/intro/preface/it.htm>

sione sociale, la lotta alla disoccupazione e la garanzia per i cittadini comunitari di poter circolare liberamente e vivere sicuri nello “spazio comunitario”.

Il Trattato, all’art. 6, afferma che *“l’Unione è fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sullo Stato di diritto. L’Unione rispetterà i diritti fondamentali, come sono garantiti dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e come risulta dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”*.

Il Trattato di Amsterdam, inoltre, arricchisce i diritti individuali e rafforza il principio di non discriminazione.

Viene così riconosciuto ai consumatori il diritto alla tutela della loro salute, della loro sicurezza e dei loro interessi economici attraverso un’informazione che deve essere trasparente e corretta affinché il consumatore possa fare delle scelte autonome e consapevoli. Questo accade per esempio con l’obbligo di etichettatura per tutti i cibi transgenici o ancora, più evidente, con l’obbligo di scrivere sui pacchetti di sigarette le conseguenze dannose del fumo sulla salute umana.

Come anticipato in precedenza, è stato ampliato il principio di non discriminazione, si dice, infatti, che l’Unione può prendere le misure necessarie per combattere qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, razza, origine etica, religione, opinione politiche, handicap, età e, questa è la novità, preferenza sessuale.

L’Unione, poi, promuove la parità di trattamento fra uomini e donne, in termini generali.

Sempre con il trattato di Amsterdam vengono riconosciuti il Principio di trasparenza e il Diritto di accesso in base ai quali *“tutti i cittadini dell’Unione e tutte le persone fisiche e giuridiche che risiedono o che hanno la sede in uno Stato membro hanno il diritto di consultare i documenti emananti dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione”*.

Il Trattato prevede una procedura sanzionatoria a carico dello Stato che non garantisce il rispetto di questi diritti, infatti, se il Consiglio europeo accerta l’esistenza di *“una violazione grave e persistente”* di questi principi da parte di uno Stato membro, lo Stato in questione può vedersi sospendere alcuni dei suoi diritti compreso il diritto di voto.

Con il Trattato di Amsterdam poi la promozione di un *“livello elevato di occupazione”* diventa uno dei principali obiettivi dell’Unione.

Il Trattato, in tema di diritti sociali, recepisce la Carta dei diritti sociali del 1989 e riconosce ai lavoratori: la libertà di circolare e di risiedere in ogni paese dell’Unione, beneficiando di tutti i diritti dei cittadini nazionali; la protezione della loro salute e della loro sicurezza sul posto di lavoro; e infine le pari opportunità per gli uomini e per le donne.

Questo fa sì che, una volta assunto, il lavoratore di un altro paese comunitario è equiparato in toto al lavoratore nazionale.

Infine, ad Amsterdam, sono state soppresse le ultime barriere alla libera circolazione rafforzando contestualmente gli strumenti messi a disposizione per realizzare quello che viene definito dal Trattato *“uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia”*.

Si è inoltre stabilito il passaggio (subordinato a decisione unanime del Consiglio) dal sistema intergovernativo al sistema comunitario della parte del terzo pilastro relativa alla circolazione delle persone, mentre restano confinati nel terzo pilastro i settori riguardanti il diritto penale e la polizia.

Nulla, in tal senso, è cambiato invece nel secondo pilastro dove resta ancora in piedi il sistema delle decisioni unanimi da parte dei Governi.

L'unica vera novità in ambito PESC è stata l'istituzione di un Segretariato generale e di un Centro di analisi e di previsione chiamato Cellula di programmazione politica, formato da specialisti provenienti dagli Stati membri, dal Consiglio, dalla Commissione e dall'UEO, con il compito di valutare i principali eventi e questioni internazionali.

Infine per quanto riguarda le riforme istituzionali in vista dell'allargamento la maggior novità, oltre al rafforzamento della partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo attraverso la procedura di codecisione⁶ e all'estensione della regola della maggioranza qualificata in seno al Consiglio⁷, è stata l'introduzione della Cooperazione rafforzata che permette ad alcuni Stati di procedere più velocemente degli altri nel processo di integrazione europea. Essa è autorizzata a condizione che: promuova gli obiettivi dell'Unione, protegga e serva gli interessi di questa, riguardi almeno la maggioranza dei paesi e non pregiudichi l'acquis comunitario, né i diritti, né gli interessi degli Stati che non partecipano.

Per molti europeisti il Trattato non ha rappresentato un passo sufficientemente coraggioso verso l'unione politica, così come non è riuscito a colmare il deficit democratico dell'Unione dato che le negoziazioni, che hanno portato all'approvazione del Trattato, sono state condotte esclusivamente dai Governi senza la partecipazione dell'opinione pubblica. Altra critica mossa al Trattato riguarda la sua incapacità di trovare una soluzione ai problemi connessi all'allargamento, ossia: la riforma della PAC, che va da assorbire un'enorme percentuale del bilancio dell'Unione; la riforma dei fondi strutturali e di coesione⁸; la riforma delle istituzioni; il finanziamento del bilancio comunitario.⁹

Nel biennio successivo, cioè dal 1999 al 2001, il dossier sull'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa orientale e mediterranea faceva da sfondo a quasi tutti gli appuntamenti comunitari e si intrecciava con i lavori della Conferenza intergovernativa convocata per preparare la riforma istituzionale in vista della creazione di un'Europa estesa dall'Atlantico fino ai confini con la Russia.

La lista dei paesi che potevano entrare in "Europa" non era definitiva, anzi era suscettibile di cambiamenti per effetto dei controlli e delle verifiche effettuate dall'Unione sullo stato di avanzamento delle economie di quei paesi e sull'adeguamento delle loro legislazioni alla normativa comunitaria.

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 aveva infatti introdotto cinque criteri che i paesi candidati devono rispettare per poter aspirare all'adesione nell'Unione europea.

Questi cinque criteri sono:

? La stabilità delle istituzioni democratiche.

⁶ La procedura di codecisione è stata generalizzata e semplificata ed estesa a tutto ciò che ha a che fare con la cittadinanza: occupazione, salute, libera circolazione, ricerca, ambiente, eccetera.

⁷ L'unanimità non è più richiesta neppure per la regolamentazione dell'immigrazione e per la politica dei visti. Questo però dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

⁸ I fondi strutturali sono rivolti a tre territori: regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea, regioni con un'urgente necessità di ristrutturazione economica e sociale e regioni che dovrebbero essere modernizzate per quanto riguarda il sistema di addestramento e di formazione dei lavoratori.

I fondi di coesione, invece, sono rivolti a quei paesi con un PIL pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione.

⁹ Di tutti questi problemi si occupa l'Agenda 2000, un documento approvato dal Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999. L'obiettivo del documento consisteva nel rendere indolore la transizione dall'economia pianificata all'economia di mercato e per sostenere economicamente l'adesione dei paesi dell'Est europeo. A tal fine furono creati due strumenti: l'ISPA e il SAPARD.

Il primo è uno strumento di preadesione per le politiche strutturali; il secondo è un programma speciale per lo sviluppo agricolo e rurale.

? Il rispetto dei diritti umani.

? La protezione ed il rispetto delle minoranze etniche.

? L'esistenza di un'economia di mercato.

? La disponibilità a rispettare le regole e le norme dell'Unione europea.

Tra il marzo del 1994 e il giugno del 1996 hanno chiesto di aderire all'Unione europea dieci paesi dell'Europa centrale e orientale: Ungheria e Polonia nel 1994, Slovacchia, Romania, Lettonia, Estonia, Lituania, Bulgaria nel 1995, Repubblica Ceca e Slovenia nel 1996.

Sono pervenute inoltre le candidature di tre paesi del bacino mediterraneo: Turchia (1987), Cipro (1990) e Malta (1990, sospesa nel 1996 e ripresentata nel 1998).

Nel 1997 sono stati ufficialmente aperti i negoziati con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Cipro.

Nel 1999 poi, il Consiglio dei Ministri decise che i negoziati per il secondo gruppo di paesi sarebbe iniziato nel 2000. La Turchia invece dovrà dimostrare i suoi progressi soprattutto nel settore dei diritti umani.

I negoziati, si stabilì, dovevano procedere secondo il principio di "differenziazione" ossia separatamente con i singoli paesi candidati; in questo modo la durata dei negoziati era diversa fra un paese e l'altro in rapporto alla complessità dei problemi da risolvere.

Il Consiglio europeo di Copenaghen, del dicembre 2002, ha deciso che Cipro, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica Slovacca e la Slovenia sarebbero entrate nell'Unione europea nel 2004, mentre la Bulgaria e la Romania si sarebbero aggiunte nel 2007.

Per la Turchia la data non venne fissata.

Il Trattato di Nizza, entrato in vigore l'1 febbraio 2003, aveva come obiettivo principale proprio quello di introdurre quelle riforme istituzionali necessarie per rendere efficienti, democratiche e trasparenti le istituzioni dell'Unione in vista del suo quinto allargamento.

Le riforme introdotte dall'ultimo Trattato riguardano tre aspetti: la composizione e il funzionamento delle istituzioni europee, la procedura decisionale e la cooperazione rafforzata.

Per quanto riguarda le istituzioni comunitarie la maggiore novità riguarda la Commissione europea che dal 2005 sarà composta da venticinque commissari, secondo il principio di un commissario per ogni Stato membro, con l'impegno, tuttavia, nel momento in cui l'Unione avrà raggiunto ventisette membri, di passare ad un sistema di rotazione su base paritaria secondo le modalità che verranno stabilite dal Consiglio all'unanimità.

A Nizza sono stati inoltre rinforzati i poteri del Presidente della Commissione che, in qualità di responsabile dell'organizzazione interna, può chiedere le dimissioni dei commissari oltre che nominare il vicepresidente.¹⁰

Per quanto riguarda, invece, la riforma della procedura decisionale, il Trattato ha rinforzato il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo attraverso l'estensione della procedura di codecisione a nuovi ambiti, tra cui la lotta contro le discriminazioni, la coesione economica e sociale, l'immigrazione, eccetera.

¹⁰ Il Presidente d'ora in avanti sarà designato dal Consiglio dei Ministri a maggioranza qualificata dopo l'approvazione del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo, la cui composizione è stata modificata¹¹, si vede inoltre esteso il suo diritto di ricorso davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'accordo più faticoso da raggiungere ha riguardato invece la riponderazione dei voti in seno al Consiglio dei Ministri, in vista dell'allargamento.

È stata così decisa una revisione dei voti che rifletta con maggior fedeltà il peso demografico degli Stati e impedisca che un'alleanza di piccoli paesi possa mettere in minoranza "i grandi".¹²

Perché allora una decisione venga adottata dal Consiglio dei Ministri dovrà, innanzi tutto, ricevere almeno 255 voti a favore (255 voti su 345 per 27 Membri) e poi dovrà essere sostenuta dalla maggioranza degli Stati Membri. Ogni Stato potrà chiedere di verificare, prima che la decisione venga presa, che quella maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione.

Infine è stata estesa l'adozione della regola della maggioranza qualificata ad una trentina di nuovi ambiti ma nelle questioni più delicate come fisco, sicurezza sociale, politica commerciale, giustizia e affari interni, ha prevalso la logica degli interessi nazionali ed è rimasto il diritto di veto.

Per finire il Trattato ha introdotto delle novità per quanto riguarda la clausola della cooperazione rafforzata che dovrebbe essere la via maestra per far procedere più rapidamente l'integrazione in alcuni settori. Le nuove disposizioni prevedono, allora, che un gruppo di almeno otto paesi (non più quindi la maggioranza dei paesi) possa lanciare una cooperazione rafforzata, che venga eliminato il diritto di veto di un paese non partecipante e, infine, che sia estesa anche alla PESC, ad esclusione delle "questioni aventi implicazioni militari o nell'ambito della difesa".

All'interno della Conferenza intergovernativa che ha portato alla firma del Trattato di Nizza nel 2000 è stata discussa anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ossia un catalogo dei diritti fondamentali esistenti e riconosciuti dall'Unione.

Nel preambolo si dice: "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".

La Carta è articolata in sette capi che sono: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia e infine le disposizioni generali.

Nel capo I viene ribadita l'invulnerabilità della dignità umana, che deve essere rispettata e tutelata; di conseguenza è fatto divieto al ricorso alla pena di morte, alle torture, ai trattamenti inumani o degradanti nonché alla schiavitù e al lavoro forzato.

Nel capo II vengono sanciti la libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, d'informazione, di riunione, d'associazione nonché i diritti all'istruzione, di proprietà, di asilo ..., e alla protezione dei dati di carattere personale, così come risul-

¹¹ L'ingresso dei nuovi Membri comporterà, infatti, un aumento del numero di seggi da 626 a 732 ed una loro redistribuzione. Questa è la nuova ripartizione: Germania: 99; Italia, Francia e Regno Unito: 72; Spagna e Polonia: 50; Romania: 33; Paesi Bassi: 25; Grecia, Belgio e Portogallo: 22; Repubblica Ceca e Ungheria: 20; Svezia: 18; Bulgaria e Austria: 17; Slovacchia, Danimarca e Finlandia: 13; Irlanda e Lituania: 12; Lettonia: 8; Slovenia: 7; Estonia, Cipro e Lussemburgo: 6; Malta: 5.

¹² La soluzione concordata prevede: 29 voti per Germania, Francia, Italia e Regno Unito; 27 per Spagna e Polonia, 14 per Romania; 13 per i Paesi Bassi; 12 per Belgio, Grecia, Portogallo, Ungheria e Repubblica Ceca; 10 per Svezia, Austria e Bulgaria; 7 per Danimarca, Finlandia, Irlanda, Slovacchia e Lituania; 4 per Lussemburgo, Estonia, Lettonia, Slovenia e Cipro; 3 per Malta.

ta dalle *“tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri”*.

Nel capo successivo, relativo all'uguaglianza, vengono riconosciuti: i diritti dei bambini *“alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere”*; i diritti degli anziani *“di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale”*; i diritti dei disabili *“di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della Comunità”*; infine, il principio di non discriminazione e di parità tra uomini e donne.

Il capo successivo si occupa invece dei diritti dei lavoratori (diritto di negoziazione e di azioni collettive, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto al lavoro minorile ...), della tutela dell'ambiente, della protezione dei consumatori e della salute umana.

Continuando, il capo V, cittadinanza, riprende i diritti politici riconosciuti ai cittadini comunitari dal Trattato di Maastricht e dal successivo Trattato di Amsterdam.

Per quanto attiene invece alla Giustizia vengono ribaditi i principi della legalità, della proporzionalità dei reati e delle pene e il principio della presunzione di innocenza.

Per finire, nelle Disposizioni generali, si dice che *“la presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nelle altre parti della Costituzione”*.

Per quanto attiene al futuro di questa Carta, al vertice di Laeken sull'avvenire dell'Unione Europea, si parlò dell'opportunità di inserirla nei Trattati, magari in un testo Costituzionale dell'Unione che sarebbe venuto alla luce al termine del necessario processo di semplificazione e riordino dei Trattati esistenti.

La prima parte della Dichiarazione di Laeken si sofferma a fare un excursus storico sul processo di integrazione europea.

Essa dichiara: *“In Europa, prostrata da due guerre sanguinose e dall'indebolimento della sua posizione nel mondo, si era fatta strada la consapevolezza che solo in pace e attraverso la concertazione fosse possibile realizzare il sogno di un'Europa forte e unita. [...] L'Unione europea è stata perciò costruita gradualmente. Inizialmente si trattava soprattutto di una cooperazione economica e tecnica. [...] Negli ultimi dieci anni sono state poste le basi per una unione politica. [...] A cinquant'anni dalla sua nascita, l'Unione si trova tuttavia ad un crocevia, in un momento cruciale della sua esistenza. [...] L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo”*.

La Dichiarazione continua poi affermando che l'Europa si trova ad affrontare due nuove grandi sfide.

Al suo interno deve soddisfare le richieste dei cittadini europei che chiedono un approccio comunitario che sia più chiaro, più trasparente, più efficace e più democratico ma soprattutto che produca risultati concreti.

All'esterno l'Europa deve essere in grado di affrontare un mondo in rapida crescita e globalizzato, deve assumere le proprie responsabilità e diventare una *“potenza che vuole iscriverne la mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile”*.

Così nella seconda parte della Dichiarazione vengono elencate le sfide e le riforme in un'Unione definita *“rinnovata”*.

È necessaria, innanzi tutto, una migliore ripartizione e definizione delle competenze per garantire una maggiore efficienza, che può essere conseguita anche, si dice, con una semplificazione degli strumenti dell'Unione.

Altro problema è quello di garantire ai cittadini un approccio comunitario più democratico.

A tal proposito i Capi di Stato e di Governo riuniti a Laecken si sono chiesti in che modo si potrebbe accrescere la legittimità democratica delle attuali istituzioni, quale dovrebbe essere il ruolo dei Parlamenti nazionali, come migliorare l'efficienza del processo decisionale in un'Unione con circa trenta Stati membri.

Molti altri sono poi i quesiti che si sono posti al fine realizzare un'Europa più trasparente.

Nell'ottica di una maggior chiarezza, affermano, una semplificazione dei Trattati è imprescindibile, nonché un loro riordino.

Infine si sono domandati se tale semplificazione e riordino non debbano portare all'adozione nell'Unione di un Testo Costituzionale.

Proprio per questa motivo, nella terza sezione della Dichiarazione, viene convocata la Convenzione sull'avvenire dell'Europa che *“avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili”*.

Così l'1 marzo 2002 si insediò la Convenzione europea.