

# L'Unione europea tra Costituzione e *governance*

*a cura di*

**Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci**



**Cacucci Editore - Bari**

## VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

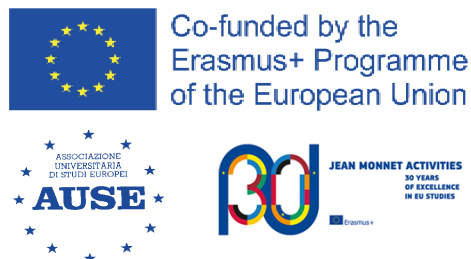
Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.  
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.  
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright  
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union  
EACEA – European Education and Culture Executive Agency  
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

L'Unione europea tra  
Costituzione e *governance*

*a cura di*

Ariane Landuyt e Daniele Pasquinucci



Cacucci Editore - Bari

---

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA  
© Copyright 2004 by Cacucci Editore  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.

**Al lettore**

*La realizzazione di un libro comporta costi variabili (carta, stampa, legatura) e costi fissi, cioè indipendenti dal numero di copie stampate (traduzione, preparazione degli originali, redazione, composizione, impaginazione). I fotocopiatori possono contenere il prezzo perché, oltre a non pagare i diritti d'autore, non hanno costi fissi.*

*Ogni fotocopia, d'altra parte, riducendo il numero di copie vendute dall'editore, aumenta l'incidenza dei costi fissi a copia e costringe l'editore ad aumentare il prezzo; questo, naturalmente, fornisce un ulteriore incentivo a fotocopiare. Se questo circolo vizioso non verrà spezzato, arriveremo al punto in cui gli editori non avranno più convenienza economica a realizzare libri di testo per l'università.*

*In quel momento non ci saranno più neppure le fotocopie.*

*L'editore*

*Stampato in Italia*

*Printed in Italy*

*Puglia Grafica Sud - Via Pasubio, 155/A - Bari*

## INDICE

ARIANE LANDUYT e DANIELE PASQUINUCCI Introduzione	pag. 7
FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO La questione religiosa nella "Costituzione" dell'Unione Europea. Riflessioni sui lavori della Convenzione europea	» 15
GIAN PIERO ORSELLO Dalla Dichiarazione di Laeken al progetto di Costitu- zione europea e all'allargamento dell'Unione	» 29
MASSIMO FRAGOLA Mercato, sovranità e diritti umani nella prospettiva della "Costituzione" dell'Unione europea	» 51
GLAUCO NORI La Convenzione del <i>possibile</i>	» 69
SALVATORE ALOISIO Attualità delle riflessioni di Piero Calamandrei sul pro- cedimento costituente europeo	» 75
LAURA GRAZI "Commencer par une première pierre". Gli alloggi operai e l'azione economica e sociale della CEE (1952-1956)	» 105
CORRADO MALANDRINO Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)	» 141
GIULIANA LASCHI I primi tentativi di riforma della PAC, 1968-1980	» 175

---

DANIELE PASQUINUCCI	
Le elezioni europee: solo “second – order elections”?	pag. 201
ARIANE LANDUYT	
Il ruolo delle regioni nel processo di formazione delle politiche comunitarie: l'esempio dell'Italia	» 239
OSCAR GARAVELLO	
La “nuova assistenza allo sviluppo” dei paesi emergenti ed il ruolo dell'Unione europea	» 253
LAURA SCICHILONE	
L'Unione europea e lo sviluppo sostenibile. Da Maastricht alle sfide del futuro (1992-2002)	» 277
GIORGIO GRIMALDI	
I Verdi e la Convenzione europea	» 299

## Introduzione

Indipendentemente dall'esito finale del processo costituente attivato con la Dichiarazione di Laeken, non c'è alcun dubbio che il trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea rappresenta un "punto di svolta" nella storia del processo di integrazione europea. Sappiamo bene che il ricorso alle periodizzazioni scandite dai grandi avvenimenti è una pratica di cui si abusa, per ragioni di comodità interpretativa; e purtuttavia il trattato costituzionale – per l'intensità del dibattito che ne ha accompagnato l'elaborazione, per le questioni che ha sollevato, per le prospettive che ha aperto – sembra segnare un'importante soluzione di continuità con il passato. Con tutti i suoi limiti e le sue incongruenze, infatti, il progetto finale formulato dalla Convenzione ha dato una alternativa concreta allo *status quo* comunitario, prefigurando una struttura e un funzionamento dell'Unione più chiari, più solidi e – sebbene solo in una certa misura – più razionali.

I saggi che compongono questo volume sono stati presentati nel corso della settimana scuola estiva dell'AUSE, svoltasi a Venezia il 10-12 luglio 2003 e offrono una ricognizione, a nostro avviso assai interessante, sia dei vari elementi di cui si è sostanziato il tentativo costituzionale europeo intrapreso dalla Convenzione, sia di alcuni dei principali aspetti del processo di integrazione europea (dalle politiche di aiuto allo sviluppo alla politica ambientale, dalla politica sociale alla politica agricola, ecc.).

Il primo intervento raccolto in questo volume, quello di Francesco Margiotta Broglio, muove dalla ormai affermata rilevanza degli interessi religiosi nell'ordinamento comunitario. Le fasi principali di questo processo sono rappresentate dall'inclusione nel

---

Trattato di Amsterdam di una clausola a garanzia della posizione specifica delle confessioni religiose e l'azione della Santa Sede, delle Chiese europee e di alcuni Stati membri volta ad includere nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione un richiamo all'eredità giudeo-cristiana, o quantomeno al retaggio culturale, umanista e religioso dell'UE. L'includibilità della questione religiosa si è mostrata in tutta evidenza con la battaglia volta a inserire nella Costituzione (o nel suo preambolo) un riferimento alle radici o ai valori giudaico-cristiani o, quantomeno, religiosi. Margiotta Broglio mostra con chiarezza le difficoltà che potevano potenzialmente scaturire dall'adozione di un tale richiamo, non ultima quella di chiudere definitivamente la porta a culture, religioni e filosofie diverse da quelle della tradizione greco-giudaico-cristiana.

Nel saggio di Giampiero Orsello si descrive puntualmente il percorso compiuto dalla Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e il contenuto del progetto da essa elaborata. Viene ricordato anche il progetto "Penelope" presentato da Romano Prodi, e soprattutto si prefigurano con lungimiranza i rischi connessi all'approvazione della Costituzione da parte della conferenza intergovernativa.

L'intervento di Massimo Fragola su *Mercato, sovranità e diritti umani nella prospettiva della "Costituzione" dell'Unione europea* esamina, in primo luogo, la nozione di sovranità dello Stato membro dell'Unione europea, nella misura in cui può essere individuabile una eventuale nozione "comunitaria" di sovranità statale. Si sofferma poi sul riconoscimento dei diritti umani nelle previsioni delle norme comunitarie e dell'Unione, nonché sugli eventuali strumenti di tutela previsti; infine procede a una valutazione dell'attuale stato della tutela di tali diritti con uno sguardo critico all'avvenire, sulla base delle novità introdotte dai Trattati di Amsterdam e, soprattutto, di Nizza che, com'è noto, ha comportato la novità dell'introduzione nell'ordinamento comunitario della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione europea. L'analisi complessiva ha come punto di riferimento la prospettiva prefigurata dal progetto costituzionale predisposto dalla Convenzione europea che istituisce una "Costituzione per l'Europa".



Glauco Nori offre una lettura pragmatica del lavoro svolto dalla Convenzione e rilegge il contenuto del trattato costituzionale, in particolare riguardo alla *vexata quaestio* del voto a maggioranza, alla luce di ciò che era effettivamente possibile fare. In questo senso l'importanza della costituzione europea vale più per le prospettive che apre che per il presente. Occorre infatti che si formi un ambiente politico e culturale idoneo al progresso, in modo che possano essere utilizzati a maggioranza quegli strumenti operativi per i quali oggi è prevista l'unanimità; solo allora sarà possibile portare a piena luce la potenzialità connesse con la Costituzione europea.

Salvatore Aloisio recupera gli aspetti salienti delle riflessioni del grande giurista fiorentino Piero Calamandrei sul procedimento costituente europeo, nel quadro delle sue considerazioni giuridico-politiche a favore della realizzazione di uno Stato federale europeo. In particolare il saggio esamina la relazione presentata da Calamandrei al secondo Congresso internazionale dell'Unione europea dei federalisti, che ebbe luogo a Roma nel novembre del 1948. Appare chiara la grandissima attualità del pensiero di Calamandrei, mosso dalla convinzione che la federazione europea rientrasse nel novero delle cose possibili, e che i progetti di unità politica del vecchio continente non si collocavano nel campo dell'utopia ma in quello della ragione.

Laura Grazi, dopo aver presentato un quadro delle disposizioni giuridiche e delle motivazioni poste a fondamento dell'impegno della CECA nei programmi di finanziamento per la costruzione di *maisons ouvrières*, ricostruisce il dibattito politico svoltosi all'interno dell'Alta autorità e dell'Assemblea comune tra il 1952 ed il 1956. Ne emerge il differente approccio con cui l'Alta autorità e l'Assemblea comune affrontarono la questione delle *maisons ouvrières*, più tecnico-economico quello dei membri dell'esecutivo e più attento alle esigenze sociali (questione della proprietà, condizioni dei lavoratori migranti, ecc.) quello dei deputati di Strasburgo, e tuttavia le sinergie tra le due istituzioni consentirono di avviare una riflessione su un problema di portata europea e di promuovere delle iniziative concrete per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini della Comunità. Anche se non si

---

può parlare dell'esistenza di una politica sociale su scala europea, l'impegno di alcuni personaggi politici (tra i quali si distinsero il belga Paul Finet, il tedesco Willi Birkelbach, l'olandese Gerard Nederhorst) consentì la realizzazione di azioni che arricchirono la Comunità di una dimensione sociale accanto alla prevalente caratterizzazione economica.

Corrado Malandrino ricorda come il fallimento della CIG di Bruxelles sia avvenuto sul terreno delle procedure decisionali a maggioranza nel Consiglio. In questo senso la mancata approvazione del trattato costituzionale richiama alla mente alcune crisi simili vissute dalla Comunità europea. Il pensiero corre evidentemente alla *chaise vide* degli anni Sessanta del '900, causata anch'essa dalla contrapposizione tra partigiani del voto all'unanimità e sostenitori delle decisioni a maggioranza. Malandrino ricostruisce quindi un periodo turbolento per il processo di integrazione offrendo anche una nuova lettura di quegli avvenimenti.

La politica agricola comune e i tentativi di riformarla tra il 1968 e il 1980 sono il tema del saggio di Giuliana Laschi. Si tratta di un argomento centrale per la storia dell'integrazione europea, poiché la PAC ha rappresentato il primo esempio di costruzione sovranazionale europea, frutto di un importante passaggio di deleghe e poteri dagli stati alla Comunità. La formazione di un mercato comune agricolo si è però associata a gravi limiti strutturali, che l'autrice individua in particolare nella contraddizione esistente tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti utilizzati. L'urgenza di ripensare la PAC è emersa ben presto con una certa chiarezza e, tra le istituzioni comunitarie, è stata soprattutto la Commissione europea a mostrare la consapevolezza della necessità di una riforma. Ben diverso è stato invece l'atteggiamento del Consiglio dei ministri, come dimostrano le tre direttive socio-strutturali elaborate nel 1972, che di fatto evitavano di procedere al necessario intervento complessivo sull'agricoltura europea preferendo interventi separati, scissi da un programma generale di approccio ai temi strutturali e sociali. Giuliana Laschi ricorda anche l'importanza della questione agricola nei negoziati per l'adesione inglese e nella storica decisione adottata nel 1979 dal Parlamento europeo, per la prima volta eletto direttamente, di bocciare il bilancio comunitario.

Daniele Pasquinucci propone una lettura storica delle elezioni europee svoltesi tra il 1979 e il 1999, finora analizzate soprattutto dai politologi. L'interpretazione prevalente delle tornate elettorali europee, sintetizzata nella formula *second-order elections* elaborata da Karl Heinz Reif e da Hermann Schmitt nel 1980, appare superata all'autore del saggio. Pasquinucci, dopo alcune nuove proposte metodologiche e interpretative, analizza la controversa questione della procedura elettorale uniforme e passa poi ad analizzare brevemente (sempre da un punto di vista storico) le campagne elettorali europee e il modo in cui si sono finora "letti" i risultati delle elezioni al Parlamento europeo.

Il saggio di Ariane Landuyt affronta il tema del contributo delle regioni italiane al *decision making* comunitario. Landuyt procede inizialmente a un excursus storico per spiegare il processo di formazione del sistema regionale in Italia e per verificare quale sia stato il modello prescelto per regolare il rapporto tra regioni e Stato; analizza quindi come in virtù del modello prescelto si sia immediatamente posto il problema del rapporto tra regioni italiane e istituzioni comunitarie; quindi esamina il crescente grado di integrazione delle regioni italiane nel contesto dell'esperienza delle regioni transfrontaliere e la progressiva crescita della loro partecipazione indiretta al processo decisionale comunitario; infine analizza le potenzialità di una partecipazione diretta delle regioni al processo decisionale comunitario in virtù della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione che è in corso nel nostro paese.

Oscar Garavello analizza il problema dell'efficacia delle politiche di aiuto allo sviluppo, muovendo dalle decisioni prese nel 2001 dalla Conferenza delle Nazioni Unite ("Millennium Development Summit") per porre rimedio ai limiti di tali politiche attraverso la formulazione di un approccio innovativo per quanto riguarda obiettivi, strumenti ed interventi dell'assistenza allo sviluppo per il periodo 2000-2015. Garavello procede ad un'analisi comparativa tra Unione europea, Stati Uniti e Giappone e verifica anche i problemi "qualitativi" delle politiche di assistenza. In particolare l'autore sottolinea un'anomalia europea che risiede nella azione autonoma svolta dai singoli paesi membri dell'Unione

---

a fianco di quella promossa dall'UE. Occorrerebbe invece una maggior coerenza e univocità nell'azione per rivolgerla verso i nuovi obiettivi e competere da una posizione di forza con le restanti potenze leader. Garavello puntualizza come negli ultimi anni l'assistenza finanziaria dei paesi membri e della Comunità sia stata criticata per una lunga serie di motivi che vanno dalla scarsa chiarezza degli obiettivi, alla scelta inadeguata dei paesi beneficiari, dalla incoerenza temporale degli interventi alla incerta gestione dei progetti/programmi di aiuto (differenza fra impegni ed esbor-si, tempo medio di gestazione del progetto, ecc.). In questo senso, le caratteristiche dei Millennium development goals elaborati nel 2001, e descritti con precisione dall'autore, sembrano aver trovato una favorevole accoglienza sia da parte dei paesi membri che dell'Unione nel suo insieme.

Nel saggio di Laura Scichilone vengono illustrati i diversi momenti che hanno condotto l'Unione europea all'introduzione del principio di sviluppo sostenibile fra i propri obiettivi, tanto come priorità nel quadro della politica ambientale comunitaria quanto come fine generale dell'Unione. Questo cambiamento nell'approccio comunitario ai problemi dell'ambiente è stato descritto muovendo dalla ricezione della teoria della sostenibilità, avvenuta nel 1992 con il Trattato di Maastricht, passando attraverso le ulteriori innovazioni introdotte nel 1997 dal Trattato di Amsterdam, fino al così detto "processo di Cardiff" del 1998 e al Consiglio europeo di Goteborg del 2001. In particolare, va ricordato il Consiglio europeo di Cardiff, grazie al quale la protezione ambientale è divenuta una politica orizzontale, cioè è stata dotata di quella caratteristica indispensabile ai fini del perseguimento dello sviluppo sostenibile. Inoltre, l'autrice esamina il caso peculiare del Protocollo di Kyoto (1997) come "banco di prova" per l'Unione europea nell'applicazione dei criteri di sostenibilità e nel perseguimento dei suoi obiettivi. Da ultimo, vengono messe in luce alcune delle questioni aperte che hanno ostacolato e continuano ad impedire un'efficace azione politica a favore dello sviluppo sostenibile da parte dell'Unione europea.

Giorgio Grimaldi analizza in primo luogo l'evoluzione dei Verdi nei confronti dell'integrazione europea e poi passa a verifi-

care con puntualità l'attento e costruttivo contributo offerto dal gruppo Verdi/Alleanza Libera Europea (GV/ALE) ai lavori della Convenzione europea. Grimaldi analizza altresì le posizioni di Cohn Bendit dopo il fallimento della CIG di Bruxelles con la sua proposta di "un'assise costituente, a parità fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali" per produrre un testo costituente da sottoporre a referendum europeo e da adottarsi con il favore dei due terzi degli stati membri.

L'insieme dei contributi raccolti in questo volume offre, a nostro parere, una interessante panoramica su vari, importanti aspetti del processo di integrazione europea. In alcuni casi si tratta di studi, per così dire "definitivi", in altri di saggi che propongono nuovi filoni e nuovi approcci di ricerca. Dalla lettura d'insieme, comunque, emerge con chiarezza la complessità del processo di integrazione europea e la necessità di analizzarlo utilizzando il metodo interdisciplinare, accogliendo quindi, nei rispettivi campi di studio, le opportunità che offre la "contaminazione" tra le varie discipline. Anche l'affermarsi e il diffondersi di questa consapevolezza costituisce uno dei successi scientifici delle scuole estive organizzate dall'AUSE.

Siena, 28 gennaio 2004

ARIANE LANDUYT e DANIELE PASQUINUCCI



FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO

Università degli Studi di Firenze

### La questione religiosa nella “Costituzione” dell’Unione Europea. Riflessioni sui lavori della Convenzione europea

Di una rilevanza degli interessi religiosi nell’ordinamento comunitario si comincia a parlare quando Jacques Delors incarica la “Cellule de perspective” di studiare alcuni aspetti del problema e di stabilire un “dialogo” con le chiese e le altre comunità di fede o di credenza (compresi i gruppi umanisti non religiosi)<sup>1</sup>. In un discorso del 14 settembre 1998, Jacques Santer dichiara esplicitamente ed impegnativamente: “A l’heure où l’Union devient pour les citoyens de l’Europe une réalité plus tangible (...) il est bon que les rapports de leurs communautés de foi et de conviction avec l’Union gagnent en visibilité: peut-être convient il de les organiser de manière plus systématique. Nous avons reçu de part et d’autre diverses propositions pour une poursuite du dialogue dans ce sens. Nous en discuterons au cours de mois à venir, afin d’arrêter, de commun accord les décisions nécessaires aussitôt que possible”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. T. JANSEN, *Dialogue entre la Commission européenne, les églises et les communautés religieuses*, in A. CASTRO JOVER (ed.), *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Bilbao, Universidad del País Vasco editorial, 1995, pp. 77-86; id., *La Commission européenne en dialogue avec les Eglises et les communautés religieuses: l’action de la Cellule de Perspective*, in A.G. CHIZZONITI (ed.), *Chiese, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell’Unione Europea*, Milano, Vita e Pensiero, Milano, 2002, pp. 3-12.

<sup>2</sup> Citato in T. JANSEN, *Dialogue*, cit., p. 85.

---

Parallelamente si sviluppa un lungo itinerario – iniziato con i rapporti Evrigenis e Ford adottati nel 1986 e nel 1990 dal Parlamento Europeo, concretato nel vertice dei Capi di Stato e di Governo europei a Firenze nel 1996 e segnato da numerosi atti comunitari tra il 1977 e il 1997 fino alle due direttive CE del Consiglio del 2000 (43 del 29 giugno e 78 del 27 novembre) che attuano il principio della parità di trattamento delle persone (art. 13 TCE) – di lotta contro il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia (con i loro risvolti confessionali e le loro componenti di intolleranza anche religiosa) che contempla puntualmente e costantemente anche l'obiettivo della lotta contro la discriminazione religiosa<sup>3</sup>.

Tre i momenti forti della questione religiosa: la proposta delle chiese europee (cattolica e protestanti) di inserire nel Trattato di Amsterdam una clausola a garanzia della posizione specifica delle confessioni religiose facenti parte del "patrimonio culturale comune dei popoli europei" (1996); l'azione della S. Sede, delle Chiese europee e di alcuni Stati membri volta ad includere nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Nizza, 7 dicembre 2000) un richiamo all'eredità giudeo-cristiana o alle radici delle religioni e delle credenze europee o, quanto meno, al retaggio culturale, umanista e religioso dell'Unione; il deciso intervento, dopo Laeken, di autorità religiose e politiche (a cominciare dal Pontefice romano Giovanni Paolo II), che continua a dispiegarsi in questa primavera del 2003, affinché nel futuro trattato costituzionale dell'Unione vengano previsti: a) il richiamo, nel preambolo alle radici giudeo-cristiane o almeno al patrimonio religioso dell'UE; b) la codificazione del principio di salvaguardia dello status "nazionale" delle religioni o convinzioni; c) una clausola che consenta il "dialogo strutturato" tra l'Unione, le chiese e le comunità religiose o filosofiche.

Nella prima ipotesi è stata allegata al Trattato di Amsterdam una dichiarazione (n. 11) in base alla quale "L'UE rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri"

<sup>3</sup> Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, "Discriminazione razziale e discriminazione religiosa", in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, VIII (2000), 1, pp. 269-280.



e riserva il medesimo trattamento anche alle "organizzazioni filosofiche e non confessionali". Dichiarazione non avente valore giuridico.

Nella Carta di Nizza – rifacendosi anche al preambolo del Trattato sul Consiglio d'Europa – la Convenzione si è pronunciata per la seguente formula inserita nel Preambolo: "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto".

Sono totalmente aperti, invece, i problemi relativi ai riferimenti alla religione, allo status delle chiese e alla previsione di un "dialogo" formalizzato tra l'UE e le comunità religiose o filosofiche nella futura "costituzione" dell'Unione, nella quale sembra ormai assodato che verrà integrato il testo della Carta dei diritti fondamentali<sup>4</sup>.

In proposito dev'essere segnalato il "Libro Bianco" sulla *governance* nell'Unione pubblicato dalla Presidenza della Commissione europea il 26 luglio 2001. E dev'essere segnalata la sintomatica sostanziale coincidenza della pubblicazione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul problema della "laicità" in Turchia (sentenza ora confermata anche dalla Grande Camera della Corte alla quale gli interessati hanno fatto ricorso)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Presidium della Convenzione, Progetto artt. 1-16, tit. II, Art. 5, comma 1. Sul nucleo di una costituzione europea cfr. S. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002. Tra la già vasta produzione sulla Convenzione di Laeken si veda il fascicolo III, anno XXII (2002), dei *Quaderni costituzionali*, con particolare attenzione, anche per il suo ruolo come vice-presidente della Convenzione al saggio di G. AMATO, "La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti", pp. 449-462.

<sup>5</sup> Sulla prima sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. III (Affaire Refah Partisi et autres c. Turquie, Requêtes n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, Arrêt, Strasbourg, 31 juillet 2001) sia consentito rinviare a F. MARGIOTTA BROGLIO, "Principio costituzionale di laicità e partiti politici islamici nell'ordinamento della Turchia", in *Rivista di studi politici internazionali*, LXIX (2002), n. 276, pp. 629-638. La sentenza della Grande Camera sul ricorso presentato dai ricorrenti il 30 ottobre 2001, emessa il 13 febbraio 2003, pubblicata sul sito del Consiglio d'Europa, ha ribadito che non vi è stata

---

Una coincidenza che ha messo in evidenza l'ineludibilità della "questione religiosa" nel futuro dell'UE.

Sotto il profilo che qui interessa il "Libro Bianco" di Romano Prodi si situa in continuità con la linea, già segnalata, inaugurata da Delors e da Santer: non a caso il coordinatore della preparazione del "Libro Bianco" è stato quello stesso Jérôme Vignon al quale Delors aveva affidato la menzionata "Cellule de perspective". Se il presidente Prodi, nel presentare il documento, ha accennato a nuovi meccanismi che permettano anche alle "associazioni e comunità religiose" una più diretta partecipazione ai processi decisionali, il "Libro Bianco", nel sottolineare la necessità di coinvolgere in tali processi la società civile "organizzata", afferma esplicitamente che "chiese e comunità religiose devono fornire un

violazione dell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte della Turchia, che, in base ad una decisione della Corte Costituzionale, ha sciolto il partito Refah per violazione dei principi costituzionali di laicità. L'ordinamento kemalista, infatti, non ammette dubbi: lo Stato democratico è laico; i sentimenti religiosi non possono interferire nella politica; tutti i cittadini sono uguali senza distinzione fondata sulle credenze religiose o filosofiche; è vietato utilizzare i diritti e libertà costituzionali per stabilire discriminazioni o ricostituire uno Stato basato su precetti religiosi; è vietato svolgere attività politiche contrarie al carattere laico dello Stato. Dopo la schiacciante vittoria del partito della Giustizia e Sviluppo successore del Refah (partito della prosperità) e la recentissima nomina a capo del governo del suo leader Erdogan, da un lato la seconda sentenza di Strasburgo agevola, paradossalmente, la candidatura turca all'Unione europea, dall'altro obbliga l'Unione stessa ad interrogarsi sulla propria identità e sui propri confini e suggerisce, appunto, a quelle forze religiose che vorrebbero il richiamo alle radici cristiane nel preambolo della "costituzione" europea di non insistere su una linea giuridicamente poco utile e politicamente inopportuna sia nell'ipotesi dell'esclusione dei turchi dalla tavola comunitaria sia (e a più forte ragione) nella prospettiva dell'arrivo tra i cittadini dell'unione di oltre sessantacinque milioni di islamici cui anche il solo riferimento al "patrimonio religioso" dei paesi membri darebbe spazi integralistici oggi decisamente esclusi dalla Costituzione turca, la cui legittimità alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata per ben due volte confermata dalla Corte europea di Strasburgo proprio con riferimento al principio di laicità che non ammette rilevanza giuridica del patrimonio confessionale. Cfr. in proposito: H. O. KABOGLU (ed.), *Laiklik ve Demokrasi* (Laicità e democrazia), Ankara, Imge Kitabevi, 2001; E. OKTEM, "La Turquie et les dimensions internationales de la liberté religieuse", in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, X (2002), 1, pp. 263-292.

contributo specifico” e che una maggiore partecipazione delle formazioni sociali implica maggiori responsabilità per tutte le organizzazioni. Una visione nuova, che, se accolta nella futura “costituzione”, può aprire “reali prospettive di allargamento del dibattito sul ruolo dell’Europa” sia dei paesi membri che dei paesi “candidati”, tra i quali, è noto, figura proprio la Turchia.

Di qui la rilevanza della decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo che ha indirettamente affrontato, con la sentenza citata, uno dei nodi centrali dell’Europa allargata: il principio della “laicità” dell’Unione che ove avessero prevalso – in prima o seconda – istanza le tesi dei ricorrenti (il partito islamista Refah dell’ex premier turco Erbakan, attualmente al potere con il nome di partito della Giustizia e Sviluppo sotto la guida del nuovo leader Erdogan) avrebbe potuto essere messo in discussione, aprendo la strada a rivendicazioni confessionali di ogni genere (è del ’97 il ricordato tentativo delle principali chiese cristiane di inserire nel Trattato di Amsterdam una norma protettiva dello status delle religioni “tradizionali”, poi declassata a dichiarazione (n.11) allegata all’Atto finale). Anche se a maggioranza, i giudici europei hanno ribadito l’importanza del principio di laicità per il sistema democratico, elemento fondamentale dell’*ordine pubblico* europeo, e, quindi, considerato legittimo lo scioglimento, da parte della Corte Costituzionale turca, del partito Refah – primo movimento politico nelle elezioni del 1995 – che si proponeva di abrogare tale principio e di restaurare un regime teocratico fondato sulla legge islamica. Per la Corte europea la Convenzione del 1950 dei diritti dell’uomo – espressamente richiamata tra i “principi generali del diritto comunitario” dal TUE (art. 6, 2) – esclude che vi sia democrazia là dove “la popolazione, anche maggioritariamente, rinunzi ai suoi poteri legislativo e giudiziario a favore di un’entità non responsabile di fronte al popolo, sia essa laica o religiosa”. Né soccorre la protezione della libertà religiosa garantita dalla medesima Convenzione del 1950 (art. 9) in quanto limitata dal principio di eguaglianza, di parità degli interessi e di rispetto delle convinzioni personali. Un modello di società come quello disegnato dal partito islamico – che esclude il pluralismo e lo sviluppo delle libertà – non sarebbe, quindi, compatibile con il

---

sistema della Convenzione europea: "è difficile proclamarsi rispettosi della democrazia e dei diritti umani e nello stesso tempo sostenere un regime fondato sulla *Charia* (legge religiosa)". Accanto al problema principale, la Corte di Strasburgo ne ha affrontati altri sui quali, anche di recente, non poche controversie si sono accese nei paesi UE: dal velo islamico nelle scuole, al riconoscimento integrale del tempo religioso (festività, orari di lavoro e scolastici, ecc.) al c.d. sistema "multi-giuridico" (ogni Comunità è retta da un ordinamento giuridico conforme alle credenze religiose dei suoi membri, come nell'antico impero ottomano)<sup>6</sup>. Un sistema al quale – pure nella limitata versione italiana, là dove il Concordato del 1984 con la S. Sede riconosce effetti civili alle sentenze di nullità matrimoniale dei tribunali ecclesiastici - la stessa Corte europea ha inferto, quasi negli stessi giorni un duro colpo sanzionando l'Italia perché i suoi giudici, nel rendere esecutiva una nullità pronunciata dalla Sacra Rota Romana, avrebbero leso il diritto alla difesa non avendo controllato il rispetto di esso da parte del giudice ecclesiastico<sup>7</sup>.

Un sistema che, per la Corte di Strasburgo, introduce discriminazioni basate sulla religione e attribuisce diritti non agli individui in quanto tali ma in quanto appartenenti ad una religione e che, quindi, non è "compatibile con il sistema della Convenzione europea". Si aggiungano, da una parte, l'irrigidimento della Francia sugli "euro" conati per lo Stato Vaticano (il previsto simbolo "religioso" nazionale dello SCV avrebbe messo in pericolo la... laicità dell'Europa), dall'altra il positivo atteggiamento di alcuni episcopati cattolici (così quello portoghese) i quali hanno risposto collaborando con i governi per facilitare il passaggio alla moneta unica, e ci si renderà conto dell'importanza e della opportunità che le aperture della Commissione presieduta da Romano Prodi nei confronti delle chiese e delle religioni vengano prese in attenta considerazione dai membri della Convenzione che sta predisponendo il progetto di Trattato costituzionale dell'UE.

<sup>6</sup> I riferimenti sono alla precedente nota 5.

<sup>7</sup> Corte suprema dei diritti dell'uomo, sez. II, Affare Pellegrini c. Italia. Requête n. 30882/96, Arrêt, Strasbourg, 20 juillet, 2001.

Non si può auspicare la stessa considerazione, invece, per la battaglia in atto volta a richiamare, preambolo o in una delle disposizioni della futura "costituzione", le radici o i valori giudeo-cristiani o quantomeno, religiosi.

Nel corso dell'anno scorso è cresciuto e si è consolidato, infatti, l'auspicio di membri della Convenzione, autorità religiose (anche all'alto livello dello stesso Giovanni Paolo II) ed esponenti politici affinché nel nuovo ordinamento giuridico dell'Unione vengano riconosciute e valorizzate "quelle radici cristiane che hanno segnato la storia europea" e che, "pur nel rispetto di una corretta concezione della laicità", venga "costituzionalizzata" la "apertura alla dimensione religiosa" (così Giovanni Paolo II). Con maggiore specificazione la Commissione degli episcopati cattolici della Comunità europea ha chiesto un "riferimento inclusivo alla trascendenza", anche come garanzia per la libertà della persona<sup>8</sup>.

Una richiesta che, nella prima fase dei lavori della Convenzione, ha aperto un problema i cui effetti giuridici si potrebbero rivelare, in ultima analisi, poco efficaci ai fini che si vogliono perseguire.

A prescindere dai ricordati non felici esiti delle prime due delle tre ipotesi individuate all'inizio di questo contributo (per non parlare degli "eccetera" tra i quali sono state ricomprese a Laeken le confessioni religiose), si può ricordare che il solenne principio della Religione dello Stato nello Statuto albertino del 1848 non impedì l'espropriazione dei beni ecclesiastici nel 1866 e la guerra contro il pontefice nel 1870 che consentì a quello stesso Stato, dopo aver annesso gli Stati del papa, di occupare la città di Roma. E che, quello stesso solenne principio, rinvigorito dai Patti Lateranensi del 1929 e rimasto formalmente in vita fino al 1985, non ostacolò le leggi e i referendum sul divorzio e sull'aborto, in spregio degli anatemi papali, solo venti-trent'anni fa.

Il vero nodo – ed è qui la lacuna della Carta dei diritti fondamentali – è quello di come garantire quella che Giovanni Paolo II ha definito la "triplice dimensione" (individuale, collettiva e istituzionale) del diritto di libertà religiosa.

<sup>8</sup> I principali documenti in proposito sono pubblicati nel dossier "Valeurs de l'Europe et religion", in *La documentation catholique*, n. 2283, n. 1, gennaio 2003, pp. 21 ss.

---

In altri termini di come proteggere, accanto a quelli individuali, assicurati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e ripresi, quasi negli stessi termini, dalla Carta di Nizza dei diritti fondamentali, i "diritti collettivi" di chiese, comunità e organizzazioni religiose o filosofiche; di come rendere più efficaci le misure comunitarie contro la discriminazione (anche religiosa), rinforzando la previsione dei Trattati in vigore (artt. 13 TCE e 29 TUE); di come allargare la portata del principio di uguaglianza tra uomini e donne (art. 2 e art. 3, comma 2 TCE), estendendolo anche alle altre tradizionali "diversità" (razza, origine etnica, religione, etc.) e trovando un punto di equilibrio tra principio di uguaglianza e diritto alla differenza.

Un diritto, quest'ultimo, che può favorire la specificità istituzionale delle religioni e il rispetto delle diversità di "status" delle confessioni religiose nei paesi membri, e che può, in prospettiva, consentire passi avanti nella non facile strada di rapporti "formalizzati" con l'Unione.

Non è un caso, del resto, se due recenti e poco favorevoli deliberazioni del Parlamento europeo in tema di rapporti Stati-chiese (13 marzo 2002) e di libero aborto (3 luglio 2002) si siano, in qualche modo, giovate anche del principio di uguaglianza tra i sessi per decretare, in tema di donne vittime dei fondamentalismi religiosi, che solo la *separazione* tra Stati e chiese è accettabile in democrazia, che "convinzioni e credenze (...) appartengono alla sfera privata degli individui" e che, quindi, le ingerenze delle chiese nella vita pubblica devono essere considerate "deplorable" (la linea adottata, del resto, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella citata sentenza sulla laicità in Turchia)<sup>9</sup>.

Se, inoltre, l'Unione europea non vuol chiudere la porta alle culture e alle religioni e filosofie diverse da quelle della tradizione greco-giudaico-cristiana e se non vuole far finta di credere che la dimensione della non-credenza non sia mai esistita o si sia dissolta, l'obiettivo di inserire il richiamo ai valori relativi a tale tradizione nella futura "costituzione" della grande Europa dev'essere risolutamente bloccato. E ciò nell'interesse stesso di quella Chiesa

<sup>9</sup> Vedi la precedente nota 5.

cattolica che si è impegnata a tutti i livelli e che torna, in ogni occasione, ad insistere<sup>10</sup> perché tale richiamo venga accolto dai "padri costituenti" di Bruxelles.

Se, infatti, il richiamo, ove inserito (e tale sembrerebbe l'intenzione del presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, incerto tra l'insistere sulle "radici cristiane" o, almeno, sul "patrimonio storico e religioso" dell'Europa) porterebbe, nella prima ipotesi, ad escludere le altre molte religioni di minoranza di cui le crescenti masse di emigrati hanno popolato i paesi dell'Unione (*in primis* la religione musulmana) – con inevitabili reazioni identitarie e con il moltiplicarsi dei conflitti religiosi in qualche misura già in atto (velo islamico, macellazione rituale, costruzione di moschee e di edifici di culto, rispetto delle prescrizioni rituali nel lavoro, nelle scuole, carceri, ospedali, ecc., zone riservate nei cimiteri, riconoscimento a tutti gli effetti delle festività religiose ecc.) – anche la subordinata, che sembrerebbe essersi fatta strada nel "Presidium" della Convenzione<sup>11</sup>, presenta non pochi gravi inconvenienti sul piano dell'uguaglianza giuridica delle persone e della libertà di religione per tutte le confessioni e per tutti i fedeli senza distinzione di appartenenza.

Senza soffermarsi, in questa sede, sul valore giuridico dei preamboli costituzionali (debole in ogni caso, e, comunque, diverso negli ordinamenti costituzionali degli Stati europei), l'inserimento della religione nel preambolo del futuro Trattato verrebbe a trovarsi appunto in contrasto con la formulazione accolta nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (dopo molti contrasti e dopo il rifiuto di adottare la proposta dall'on. Friedrich, deputato europeo della CSU bavarese, che richiama l'eredità "culturale, umanista e religiosa") sul cui inserimento integrale nella futura Costituzione sembrano ora d'accordo tutti i membri della Convenzione di Bruxelles. Nello stesso testo ci

<sup>10</sup> Ricca ed aggiornata documentazione in proposito nei supplementi "Europa" del bollettino SIR (Servizio informazione religiosa) edito a Roma bisettimanalmente dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI).

<sup>11</sup> Cfr. *Avvenire*, 1 marzo 2003, p. 9: il presidente della Convenzione avrebbe garantito che "nel preambolo della futura Carta Costituzionale, ci sarà un riferimento esplicito al patrimonio religioso e spirituale dell'Europa".

---

si troverebbe, quindi, di fronte a due richiami preambolari di diverso segno, con gravi conseguenze sul piano dell'interpretazione e dell'applicazione del futuro Trattato costituzionale dell'Unione.

Si aggiunga che parlare anche nel solo Preambolo di "patrimonio religioso" invece di "patrimonio spirituale", implica il riferimento a tutti i valori confessionali presenti nell'Unione: e in questo caso è proprio l'Islam (come le correnti integraliste delle cristianità o dell'ebraismo) che diverrebbe un valore di cui tener conto sul medesimo piano interpretativo e applicativo del Trattato costituzionale. L'eterogeneità dei fini perseguiti dai partigiani cristiani del valore religioso, sarebbe, a questo punto, integrale.

Se, al di là dell'intenzione di riaprire la "questione religiosa" al momento di discutere il Preambolo della Costituzione europea, guardiamo ora ai primi articoli (da 1 a 16, titoli I, II, III) del progetto di Trattato resi noti il 6 febbraio 2003 dal Presidium della Convenzione europea, dobbiamo constatare che l'art. 2 di questo testo non contiene alcun riferimento ai "valori religiosi", come, invece, richiesto dalla principali chiese cristiane europee e, con particolare insistenza dalla Santa Sede e dallo stesso pontefice romano<sup>12</sup>.

Per ora i "convenzionali" sembrano avere ubbidito al comandamento mosaico ("Non nominare il nome di Dio invano") anche perché limitatissimi sarebbero gli effetti giuridici derivanti dal discusso richiamo preambolare ai valori religiosi (ritengo che i suoi sostenitori non pensino di poter ottenere, ove venisse accolto, l'abrogazione per illegittimità costituzionale europea, di tutte le legislazioni dei singoli paesi che siano, in un modo o nell'altro, in contrasto con i principi morali delle religioni: si dovrebbe cominciare ad abolire il matrimonio civile!).

In realtà la questione religiosa nel Trattato costituzionale è più complessa del troppo invocato richiamo ai valori religiosi o alle radici giudaico-cristiane del continente, ed appare, comunque, pregiudicata da richieste eccessive, di chiaro sapore integrali-

<sup>12</sup> L' art. 2 di questo progetto dispone: "L'Union se fonde sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, de l'état de droit et de respect des droits de l'Homme, valeurs qui sont communes aux Etats membres. Elle vise à être une société paisible pratiquant la tolérance, la justice et la solidarité".



sta, come quella presentata dal Ministro degli esteri polacco, Cimoszewicz<sup>13</sup>, alla quale la Chiesa cattolica polacca vorrebbe aggiungere anche un riferimento alla "protezione della vita dal concepimento fino alla morte" e una precisazione sul termine "matrimonio" che garantisca la sola relazione uomo-donna.

Dall'art. 2 del progetto del "Presidium" appare, invece, evidente che i valori contemplati riguardano ideali essenzialmente laici (ma la libertà, la dignità e i diritti dell'uomo sono anche valori della cristianità), mentre l'art. 5 del medesimo progetto incorpora la citata Carta dei diritti fondamentali e richiama la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 che, com'è noto, non contempla valori confessionali ma garantisce efficacemente la libertà religiosa individuale e collettiva.

Va, inoltre, sottolineato che nella nota esplicativa al progetto del Presidium sono contenuti elementi per una spiegazione convincente dell'omissione del riferimento ai valori religiosi, ed è stato lasciato uno spiraglio per una riconsiderazione del problema "religioso" in altra parte del Trattato costituzionale europeo.

Poiché, infatti, l'art. 45 del progetto preliminare di Trattato prevede che la violazione dei valori fondamentali contemplati all'art. 2 può comportare sanzioni contro uno Stato membro, si dovrebbero immaginare sanzioni anche nella ipotesi di violazione di valori "religiosi" di per sé non condivisi da tutti. Eventuali obblighi sanzionabili degli Stati in questa materia sarebbero, inoltre, difficilmente definibili e non potrebbero certamente essere desunti dalle tradizioni costituzionali degli Stati nella medesima materia (non definibili "comuni" come impone l'art. 6, comm. 2 del TUE) o dai principi della Convenzione europea del 1950, già recepiti, peraltro, nell'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali che, comunque, garantisce anche il rispetto della "diversità" culturale religiosa e linguistica (art. 22).

<sup>13</sup> "Nous, les peuples de l'Europe, tous les citoyens européens ceux qui croient en Dieu source de la vérité, de la justice, du bien et de la beauté, de même que ceux qui ne partagent pas cette foi (...)". Si veda anche l'articolo dell'arcivescovo di Gniezno (Polonia), mons. H. Muszynski, "L'Europe à la recherche de son identité spirituelle. Une réflexion sur l'héritage chrétien de l'Europe", in *L'Osservatore Romano*, Hebdomadaire en langue française, n. 6, 11 février 2003, pp. 6-7.

---

Lo spiraglio che rimane aperto per affrontare la questione religiosa, sta, invece, nella possibilità di fare un rinvio al Preambolo o ad altre parti del Trattato per la "menzione" di elementi supplementari o più dettagliati "facenti parte dell'etica dell'Unione".

La partita sembra, quindi, al di là del rammarico del Vaticano, ancora aperta, ma non certo su basi che possano mettere in crisi le enunciazioni della Carta di Nizza e gli stessi valori laici consacrati nell'art. 2 del progetto del Presidium del 6 febbraio 2003.

La questione potrebbe quindi essere ripresa rassicurando i rappresentanti alla Convenzione contrari al riferimento confessionale con una affermazione del principio della laicità delle istituzioni europee; richiamando, in parallelo, la dimensione spirituale dei valori europei inseriti nell'art. 2 e largamente condivisi; garantendo il riconoscimento dei diritti collettivi di libertà religiosa, tra i quali la libertà, cara alle confessioni religiose e alle comunità "filosofiche" di organizzarsi liberamente.

In questa direzione sembra andare, ora, l'"Osservatore Romano" che, nell'editoriale dell'11 febbraio 2003, indica il Concordato italiano del 1984 come un modello per l'Europa e sottolinea che l'apporto che l'Italia può dare alla futura Convenzione dell'Unione europea, "ove l'esistenza delle Chiese e delle confessioni religiose dovrà pure essere riconosciuta, con il conseguente impegno a mantenere un dialogo strutturato fra le Parti", consiste nell'operare per far sì che la vita religiosa venga "liberata per farsi risorsa, anzi anima di un'esemplare convivenza europea" nella prospettiva del "progresso materiale e spirituale del Continente".

Sono parole ponderate che devono essere inquadrare nel necessario, giusto equilibrio tra la laicità delle istituzioni europee e il dialogo la collaborazione costruttivi tra l'Unione, le confessioni e le comunità religiose o filosofiche. Questa la strada, stretta ma non sbarrata, verso una concreta, formale e giuridicamente efficace "collocazione" delle religioni e delle convinzioni personali nella costituzione dell'Unione europea. La sola che può consentire di aprire le porte dell'Europa a tutti, europei e non, senza che l'appartenenza religiosa o filosofica possa, in qualsiasi maniera, diretta o indiretta, costituire il pretesto per forme anche minime di discriminazione.

Concludendo queste preliminari riflessioni sui "lavori in corso" a Bruxelles, sia consentito ribadire che la questione religiosa nel futuro sistema costituzionale dell'Unione Europea può essere positivamente e utilmente risolta solo inserendo nella "costituzione" specifiche garanzie a tutela dei tre sopra ricordati aspetti del diritto di libertà di religione o credenza e prevedendo forme di dialogo "formalizzato" tra istituzioni europee e chiese o comunità religiose o filosofiche.

Garanzie e dialogo che sono già presenti nella maggior parte delle Costituzioni d'Europa (anche la Francia separatista ha due dipartimenti concordatari, retti ancora dagli accordi tra Napoleone e Pio VII del 1801) e dalle quali i principi potrebbero agevolmente "slittare" nel testo di "Costituzione" che la Convenzione di Bruxelles sta preparando.

Le chiese e le comunità religiose, dal canto loro, dovranno, però, cessare di riposare sugli allori, spesso privilegiati, degli "statuti" nazionali ed accettare la sfida del confronto con una Unione laica, sempre più multietnica e pluralista in materia di religione e di credenze, con la sola, ma efficace, protezione dei diritti dell'uomo (individuali e collettivi) e senza fare più conto sui "nazionalismi costituzionali" che se, da un lato, elargiscono favori alla religione "ufficiale" o di maggioranza, dall'altro ne limitano, talvolta profondamente, la piena libertà e autonomia.



GIAN PIERO ORSELLO

Università "La Sapienza" di Roma

## **Dalla Dichiarazione di Laeken al progetto di Costituzione europea e all'allargamento dell'Unione**

A Nizza nel dicembre del 2000, prima della conclusione di un Consiglio europeo che aveva registrato un sostanziale fallimento, il Presidente del Consiglio italiano dell'epoca, Giuliano Amato, e il Cancelliere tedesco, Gerhard Schröder, presentarono un importante documento relativo alle prospettive, come si disse, del *dopo Nizza*, che fu unanimemente approvato e che prevedeva il percorso e le procedure da seguire per giungere alla realizzazione delle riforme istituzionali necessarie per l'Unione europea, rese tanto più importanti ed urgenti in relazione all'ormai imminente allargamento dell'Unione, stabilendo allora che il punto di svolta doveva essere il Consiglio europeo conclusivo del semestre di presidenza belga alla fine del 2001. Conseguentemente, a Laeken, in prossimità di Bruxelles, nel dicembre del 2001 fu approvata la storica Dichiarazione che, appunto, da Laeken ha preso il nome e che ha determinato le tappe di un procedimento istituzionale, da concludersi entro il maggio 2004 – contemporaneamente all'attuazione del previsto allargamento dell'Unione – attraverso il lavoro, prima, di una Convenzione "ad hoc" e, successivamente, della Conferenza intergovernativa indispensabile per realizzare la riforma dei Trattati comunitari, sulla base di decisioni unanimi da assumere ai sensi dell'art. 236 del Trattato CE, divenuto poi l'art. 48 del Trattato UE.

---

Con la Dichiarazione di Laeken si è deciso di ricorrere per la seconda volta al metodo della Convenzione – dopo la buona prova fornita dalla prima Convenzione, che aveva consentito la definizione della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei, approvata dal Consiglio europeo di Biarritz nell'ottobre 2000 e proclamata a Nizza due mesi dopo – e di precisare i quesiti in ordine ai quali la prevista nuova Convenzione avrebbe dovuto dare in un anno di lavoro risposte adeguate, con l'approvazione di un testo di riforme istituzionali attraverso il quale si potesse sostanziare la realizzazione di una Costituzione europea.

La Convenzione si è riunita per la prima volta a Bruxelles nell'aula del Parlamento europeo il 28 febbraio 2002 con la partecipazione dei rappresentanti del Parlamento europeo (16), della Commissione europea (2), dei Parlamenti (30) e dei governi (15) degli Stati membri – oltre ai rappresentanti del Comitato delle Regioni (3), del Comitato Economico e sociale (3) e del Mediatore europeo – nonché dei delegati dei Parlamenti e dei governi dei tredici Paesi interessati all'allargamento, in modo da coinvolgere, nelle decisioni di natura costituzionale da adottare, anche gli Stati candidati all'adesione.

Nel momento previsto per la conclusione dei lavori della Convenzione, si è deciso a Laeken che il Presidente della Convenzione – scelto nella persona dell'ex presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing, affiancato da due Vicepresidenti, il socialista italiano, ex presidente del Consiglio, Giuliano Amato e il popolare belga, ex Primo ministro, Jean Luc Dehaene – avrebbe dovuto riferire al Consiglio europeo sui risultati raggiunti e il testo approvato dalla Convenzione sarebbe stato successivamente sottoposto all'esame della Conferenza intergovernativa, appositamente convocata per l'approvazione finale.

I lavori della Convenzione sono stati prorogati fino al 30 giugno 2003 e il Consiglio europeo di Salonicco del 19/20 giugno 2003 ha preso atto del rapporto presentato dal Presidente della Convenzione, che ha accompagnato il testo del Trattato costituzionale: così, durante il semestre di presidenza greca, sono stati compiuti due atti di grande rilevanza per l'Unione europea, il 16 aprile l'approvazione, ad Atene, del Trattato di adesione dei Paesi

candidati all'allargamento e il 19 giugno, a Salonicco, la presa d'atto del testo del Trattato-Costituzione per l'istituzione della Costituzione europea.

Tale Trattato consta di quattro parti: la prima, a carattere eminentemente costituzionale, consta di sessanta articoli, definisce l'Unione, i suoi valori, gli obiettivi, la ripartizione delle competenze, i caratteri e la composizione delle istituzioni, gli strumenti d'azione, il quadro finanziario e le norme relative all'appartenenza all'Unione; la seconda parte contiene la Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei, ora finalmente costituzionalizzata, la terza parte specifica le politiche dell'Unione; la quarta parte, infine, stabilisce le disposizioni transitorie e finali del Trattato.

In effetti, i lavori della Convenzione si sono conclusi il 13 giugno 2003, con un'ulteriore breve proroga ai successivi giorni 9 e 10 luglio per mettere a punto alcuni emendamenti di carattere prevalentemente tecnico.

Nonostante sia stato eliminato dal Preambolo il riferimento al modello federale – il che costituisce un elemento di per sé assai negativo circa la volontà di dare effettivamente vita ad un'Unione di carattere federale – il lavoro della Convenzione deve essere considerato sostanzialmente positivo, confermando così anzitutto la validità del metodo della Convenzione anche per la partecipazione ad essa delle diverse componenti. Deve essere valutata senz'altro rilevante la realizzazione di un testo unitario senza possibilità di opzioni, che pure erano possibili, il che dovrebbe facilitare l'approvazione finale del testo del Trattato-Costituzione da parte della Conferenza intergovernativa, che ci si augura non stravolga né modifichi sostanzialmente le proposte della Convenzione.

\* \* \*

Pur se non si è purtroppo tenuto sufficientemente conto, come certamente avrebbe meritato, del testo presentato nel dicembre 2002 dal presidente Prodi – che opera con tanto impegno e grande competenza, come Presidente della Commissione di Bruxelles –, la cosiddetta proposta *Penelope*, le soluzioni di carattere istituzionale adottate possono essere considerate nel complesso valide sia per quanto riguarda la composizione della Commis-

---

sione e l'elezione del suo Presidente, sulla base di una proposta del Consiglio europeo, da parte del Parlamento europeo "tenuto conto dei risultati delle elezioni", sia per quanto concerne l'elezione di un *chairman* alla presidenza del Consiglio europeo per un periodo rinnovabile di due anni e mezzo, eliminando così il criterio della semestralizzazione, che ormai ha fatto il suo tempo. Importanti sono l'attribuzione all'Unione della personalità giuridica e la possibilità che essa possa aderire alla Convenzione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, consentendole così di adire anche alla Corte di Strasburgo, oltre che alla Corte di giustizia dell'Unione – che, come è noto, ha sede a Lussemburgo – per rendere più completa la giustiziabilità degli atti comunitari. In tale prospettiva è molto importante che sia stata inserita nel testo del Trattato-Costituzione la Carta dei Diritti fondamentali tenuto conto soprattutto del fatto che il Consiglio europeo di Nizza non era stato in grado di decidere di incorporarla nel testo dei trattati.

Tra i punti più significativi del Progetto va sicuramente considerato quello relativo alla soluzione adottata per il responsabile della politica estera e di sicurezza, con l'istituzione della figura del Ministro degli affari esteri, nominato dal Consiglio europeo, che diviene Vicepresidente della Commissione, con competenze anche per le relazioni esterne dell'Unione, ora attribuzione propria della Commissione europea.

Considerazione particolarmente positiva merita la soluzione prevista per le cooperazioni rafforzate, in particolare per quanto riguarda la politica estera e la sicurezza, in precedenza escluse, perché proprio in un'Unione allargata il ricorso alle cooperazioni rafforzate deve poter costituire una possibilità concreta di decisioni anticipatrici, anche sulla base di esperienze già realizzate *ante litteram*, come nel caso della Convenzione di Schenghen ed in quello dell'attuazione dell'Unione economica e monetaria, in cui si sono adottate soluzioni più avanzate da parte di alcuni Paesi, lasciando comunque agli altri la possibilità di aderire successivamente alle iniziative intraprese.

Sono pure da valutare positivamente alcune decisioni adottate dalla Convenzione in relazione al rigetto di proposte che erano state presentate nel corso dei suoi lavori – anche dal Presidente –



come quella di una diversa denominazione rispetto a quella, ormai consolidata, di Unione europea, della previsione di uno straordinario Congresso dei popoli – che sarebbe stato costituito da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali –, di una possibile formazione “pesante” del Consiglio europeo con un vicepresidente ed una serie di competenze organiche, mentre ora la soluzione adottata riguarda la presenza di un *chairman* che diriga i lavori del Consiglio europeo.

I punti più negativi tra le soluzioni adottate riguardano il mantenimento in troppi casi di decisioni da adottare all’unanimità, la procedura di ratifica – che non ha previsto un referendum popolare da svolgersi contemporaneamente in tutti gli Stati membri, come era stato da più parti proposto – e soprattutto quella di revisione, che non ha modificato le vigenti procedure che affidano tale competenza alla Conferenza intergovernativa senza attribuire al Parlamento europeo, come richiesto dalla Commissione costituzionale del Parlamento europeo, presieduta dall’on. Giorgio Napolitano, il potere di codecisione costituzionale, anche se è prevista la possibilità di ricorrere ancora all’esperienza di una Convenzione nel quadro delle competenze di revisione del testo di Trattato-Costituzione.

Nel complesso, dunque, il giudizio che si può formulare sul progetto di Trattato per la Costituzione europea – Trattato dal punto di vista formale, Costituzione sul piano sostanziale – è largamente positivo. Quanto all’avvicinamento delle istituzioni dell’Unione ai cittadini, nonostante i rilievi pessimistici dell’Eurobarometro, occorre osservare che la Convenzione ha lavorato in piena trasparenza, che il Presidente, i Vicepresidenti e molti membri della Convenzione hanno rilasciato interviste alla stampa e pubblicato numerosi articoli, che la Convenzione ha ricevuto migliaia di proposte da associazioni, enti, cittadini, che si sono svolti un Forum della società civile ed una Convenzione dei giovani, mentre molte iniziative sono state assunte in tutti i Paesi dell’Unione, soprattutto su proposta del Movimento europeo.

\* \* \*

La speranza che si deve manifestare, in vista dei prossimi lavori della Conferenza intergovernativa, è la stessa espressa dal Presidente Giscard, che, cioè, essa non stravolga la proposta, anzi, meglio, che l'approvi definitivamente nel testo adottato dalla Convenzione. Così l'Unione europea, anche se il Trattato-Costituzione presenta i limiti indicati, potrà fare un passo avanti importante ed acquistare quel peso politico, quell'importanza psicologica per il proprio ruolo e quella forza operativa che le consentano di partecipare attivamente ed a pieno diritto alla determinazione della politica mondiale.

Il primo impatto con la Conferenza intergovernativa si avrà il prossimo 4 ottobre a Roma durante il semestre italiano di presidenza: i rischi sono forti e numerosi giacché da più parti sono state avanzate critiche e proposte di modifica che tendono a compromettere quell'accordo ragionevole che la Convenzione europea è riuscita a raggiungere: ecco perché la speranza in un esito positivo continua a permanere, ma si devono attendere difficoltà, riserve, resistenze, nei cui confronti occorre si manifesti da parte di chi ne ha il potere la volontà effettiva di non sciupare questa grande occasione storica, come giustamente l'ha definita l'italiano che, fedele alla nostra tradizione europeistica e convinto della buona causa, crede in una prospettiva positiva dell'Unione europea, il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi. Ci auguriamo fortemente che i fatti possano dargli ragione.

Nel complesso dobbiamo ritenere che il lavoro della Convenzione europea non abbia deluso le ragioni per le quali questa Convenzione – dopo quella altrettanto positiva che aveva prodotto la Carta dei diritti fondamentali – è stata proposta e costituita.

L'Unione europea costituisce una realtà unitaria come spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con un assetto comunitario che riceve maggiore forza di coesione in quanto prevede, anche se con una soluzione auspicabilmente non utilizzabile, il diritto di recesso, che consente agli Stati membri di sottolineare inequivocabilmente la volontarietà permanente delle scelte che li concernono, non soltanto con riferimento a quella iniziale. Si tratta di dare attuazione ad un'*agorà* che sottolinei l'identità europea e accentui

il processo unitario progressivo di un *demos* comune all'Europa, ormai tutta unificata, nella prospettiva futura di una partecipazione all'Unione europea anche dei Paesi balcanici occidentali, a cominciare dalla Croazia.

Il Consiglio europeo di Salonicco del 19/20 giugno 2003, alla conclusione del semestre di presidenza greca, ha, dunque, preso atto del rapporto presentato dal Presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, con cui egli ha accompagnato il testo del Trattato costituzionale, sottoposto alla valutazione dei Capi di Stato e di governo.

\* \* \*

Personalmente non mi lascio trasportare dal tormentone a cui ci ha introdotto Giuliano Amato, se il testo prodotto dalla Convenzione sia maschio o femmina, Trattato o Costituzione: ritengo che anche per questo testo sia giusta l'espressione usata da Altiero Spinelli al tempo del Trattato-Costituzione del 1984, perché la forma è, secondo il diritto internazionale, necessariamente quella di Trattato, mentre, per quanto riguarda il contenuto, mi pare che esso sia un documento di natura largamente costituzionale.

In questi giorni è uscito un libro a cura di Giuseppe Tognon dal titolo "La tela di Prodi", che ripropone i punti salienti di quel "Progetto Penelope" che il Presidente della Commissione aveva presentato e che conteneva talune soluzioni importanti, e positive. Penso, tuttavia, che alcune delle soluzioni contestate abbiano un risvolto positivo, anche per quanto riguarda il ruolo della Commissione, perché il fatto che vi sia un riferimento che il Presidente debba essere nominato "in relazione alle tendenze emerse dall'elezione del Parlamento Europeo" è un fatto politico importante, così come, contrariamente all'opinione di altri, ritengo che la riduzione del numero dei commissari sia un fatto altrettanto positivo, perché accresce l'importanza della Commissione come governo dell'Unione ed evita di considerare i membri della stessa come rappresentanti degli Stati, contro quella che è sempre stata la posizione normativa e l'interpretazione di questa fin dai tempi dalla CECA, e, cioè, che i membri della Commissione non sono dei rappresentanti degli Stati e non debbano, quindi, essere vin-

---

colati ai loro mandati, anche se penso che sarà difficile resistere alla richiesta, da più parti già avanzata, di consentire un membro della Commissione per ogni Stato membro.

Un limite negativo, come si è detto, è stato quello di non prevedere, a conclusione dei lavori della Conferenza intergovernativa e del relativo iter costituzionale, un referendum generale da realizzarsi simultaneamente in tutti i Paesi, in modo da suffragare il testo costituzionale attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. Credo, comunque, che sia difficile che l'attuale testo possa essere migliorato: penso, infatti, che, come già è accaduto in passato, la Conferenza intergovernativa costituisca un grosso rischio. Mi pare importante che il Parlamento europeo dia un proprio parere prima dell'inizio della CIG, ma il timore è accentuato dal fatto che la prossima CIG si svolgerà sotto Presidenza italiana con il rischio che non avendo idee nel merito, si cerchi solamente una glorificazione mediatica, dando ragione a tutte le proposte e subendo tutte le iniziative restrittive, accontentandosi soltanto della firma a Roma del Trattato, giuocando un ruolo di propaganda generico al ribasso e vanificando così gli sforzi fin qui fatti. La speranza è la stessa manifestata dal Presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, che, cioè, la Conferenza intergovernativa non stravolga la proposta, anzi, meglio, che l'approvi definitivamente nel testo adottato dalla Convenzione, anche se si deve osservare che strategicamente ha ragione il Presidente della Commissione, Romano Prodi, quando sostiene l'esigenza di riforme maggiormente incisive in ordine ad un rafforzamento del potere esecutivo, tale da ricondurre la Commissione ad un effettivo governo dell'Unione.

A questo punto, è bene, forse, fare qualche passo indietro, verificare ciò che più direttamente riguarda la fase successiva al Consiglio europeo di Nizza e, in particolare, le decisioni adottate a Laeken.

Va rilevato che ciò che ci si aspettava dal Consiglio europeo di Nizza e dalle decisioni della Conferenza intergovernativa in dicembre conclusasi è rinviato al "dopo Nizza" facendo riferimento al documento sull'allargamento dell'Unione, approvato dal Consiglio europeo di Nizza, che è appunto definito come *Dichia-*

*razione sull'avvenire dell'Unione da iscrivere nell'Atto finale della Conferenza.* Tale documento, dopo aver sottolineato che "a Nizza sono state decise alcune riforme importanti e che la Conferenza intergovernativa si è conclusa positivamente" (tale è il giudizio ufficiale espresso dal Consiglio europeo) "impegna gli Stati membri a ratificare senza indugio il Trattato di Nizza", esortazione senza dubbio positiva perché, quale che sia il giudizio che del Trattato di Nizza si possa dare, è certamente pregiudiziale ad ogni successivo progresso e ad ogni possibile ulteriore sviluppo che si approvino definitivamente le soluzioni adottate a Nizza con la ratifica del relativo Trattato. Nel punto due della citata Dichiarazione si afferma che "le conclusioni della Conferenza di Nizza aprono la strada all'allargamento dell'Unione europea e si sottolinea che con la ratifica del Trattato si saranno acquisiti i cambiamenti istituzionali necessari all'adesione dei nuovi Stati membri".

Dopo tali affermazioni l'avvio al "dopo Nizza" appare evidente nel seguito della Dichiarazione: si auspica che un dibattito più largo ed approfondito si affronti sull'avvenire dell'Unione europea, facendo riferimento alle iniziative che nel 2001 potranno essere adottate dalle presidenze del Consiglio svedese e belga per incoraggiare un largo dibattito "in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, associando tutte le parti interessate, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e dell'opinione pubblica (settori politici, economici, universitari e rappresentanti della cosiddetta società civile) con la partecipazione dei Paesi candidati all'adesione". Nel punto quattro della stessa Dichiarazione si prevede "la formulazione di un rapporto, definito dal Consiglio europeo a conclusione della presidenza svedese (Goteborg, giugno 2001) che dovrà consentire al successivo Consiglio europeo conclusivo della presidenza belga (Laeken-Bruxelles, dicembre 2001) di adottare una Dichiarazione contenente iniziative appropriate per continuare tale processo". Nei punti successivi della citata Dichiarazione si prevede che "tale processo dovrà vertere sui punti seguenti: stabilire e mantenere una delimitazione più precisa delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà, prevedere il ruolo istituzionale della Carta dei diritti fondamentali

---

dell'Unione europea proclamata a Nizza sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia (che ne aveva prevista la definizione), semplificare i trattati affinché essi possano risultare più chiari e meglio comprensibili, definire il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea". La Conferenza riconosce "la necessità di migliorare e di assicurare permanentemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni allo scopo di avvicinarle ai cittadini degli Stati membri" e prevede che, "una volta concluso il lavoro preparatorio previsto, una nuova Conferenza intergovernativa sia convocata nel 2004, per affrontare tali temi in vista di apportare ai Trattati i cambiamenti corrispondenti. Tale Conferenza non potrà costituire alcun ostacolo al processo di allargamento né esserne condizione pregiudiziale. Gli Stati candidati che alla data prevista avranno concluso i negoziati di adesione con l'Unione saranno invitati a partecipare a tale Conferenza, mentre quelli che non li avranno ancora conclusi saranno invitati a parteciparvi come osservatori". Come si vede, tale Dichiarazione, ha inteso richiamarsi, anche se non in modo esplicito, al precedente del Trattato di Maastricht nel quale era inserita la previsione di una nuova Conferenza intergovernativa e se ne indicava il possibile contenuto.

\* \* \*

Si è così reagito alle chiusure del Consiglio europeo di Nizza con una prospettiva di apertura assai positiva. Si è trattato, quindi, per la Commissione e per il Parlamento europeo – ed ovviamente anche per la Corte di Giustizia – di lavorare sugli spazi aperti sulle indicazioni tendenziali, che non si limitavano a registrare la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, ma che individuavano in essa l'ultimo, anche se decisivo, capitolo di un processo da utilizzare positivamente e che avrebbe dovuto – come è poi avvenuto – aprire la strada, come si era realizzato per la Carta dei diritti fondamentali, ad un coinvolgimento insieme dei rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione, dei Parlamenti e dei governi nazionali, cioè una nuova Convenzione, in riferimento ad un metodo di lavoro che ha saputo dare conclusioni assai più rilevanti e significative di quelle a cui da

tempo costringono i Consigli europei e le relative Conferenze inter-governative. Si prevedeva, dunque, di riprendere un cammino interrotto per dare all'Unione europea una effettiva capacità propulsiva e per mettere in grado i suoi meccanismi istituzionali di affrontare una sfida tanto notevole come rappresentato dal suo amplissimo allargamento, da una prospettiva politica con la quale l'Unione non poteva non fare i conti pena la sua decadenza tenuto conto che ancora esistono tendenze che ritengono preferibile ad un'Europa politica unita e forte una semplice zona di libero scambio, che tuttavia non potrebbe non contrastare con l'impegno ormai prefederale delle scelte compiute in ordine all'attuazione della moneta comune almeno per quel gruppo di Paesi che hanno già realizzato fra loro in ordine ad essa un sistema di integrazione rafforzata.

Sull'urgenza di una Costituzione europea si era espresso il 31 maggio 2001 il Parlamento europeo, approvando una risoluzione proposta dalla Commissione affari costituzionali a seguito di un rapporto presentato dai deputati Méndez de Vigo e Seguro, con cui si sollecitava, appunto, l'istituzione di una Convenzione, costituita dai rappresentanti del Parlamento, dei Parlamenti nazionali, della Commissione europea e dei governi nazionali, per redigere un testo costituzionale da sottoporre poi alla approvazione da parte della prossima Conferenza intergovernativa del 2004.

È opportuno sottolineare che il documento relativo alla conclusione del Consiglio europeo di Laeken inizia con la seguente affermazione: "Nel momento in cui l'Unione europea introduce la propria moneta unica ed il suo allargamento diventa irreversibile mentre l'Unione si impegna in un importante dibattito sul suo futuro, il Consiglio europeo nel dicembre 2001 ha fornito un nuovo impulso per rafforzare la dinamica della sua integrazione".

\* \* \*

È evidente che nonostante i buoni propositi e le intenzioni costruttive non sono mancate le difficoltà, in quanto una parte degli Stati membri, pur manifestando opzioni non del tutto omogenee ha prospettato soluzioni più avanzate sul piano politico ed istituzionale, mentre altri Stati hanno sostenuto l'esigenza di una ulteriore fase di riflessione con notevoli dosi di scetticismo. Tut-

---

tavia, la prospettiva prevalente è stata quella di realizzare un'Europa allargata ad un numero assai ampio di Paesi, sulla base dei valori fondamentali della democrazia e dei comuni interessi di natura economica, per dar vita ad una Unione di Stati disposti a rinunciare a parti della loro sovranità per costituire un soggetto sovranazionale forte e politicamente determinante sulla scena mondiale.

In vista della riunione del Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002, i temi maggiormente discussi sono stati quelli relativi al finanziamento delle politiche comuni in relazione all'allargamento, con particolare riferimento alla politica agricola, in ordine alla quale si sono registrate le perplessità, da un lato, fra gli Stati membri dell'Unione, di Francia e Germania e, dall'altro, tra i Paesi candidati, quelle della Polonia, Paese nel quale si sono sviluppate in tempi recenti posizioni critiche nei confronti delle modalità previste per l'adesione.

L'altro tema ricorrente ha riguardato la data di inizio dei negoziati con la Turchia, il cui governo ha insistito ripetutamente per una data ravvicinata, specie dopo talune riforme realizzate in quel Paese e soprattutto dopo la larga affermazione nelle elezioni politiche del novembre 2002 di un partito a carattere eminentemente islamico: ciò ha sollevato, invece, fra le altre, le forti perplessità di Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione europea, mentre altri settori dell'opinione pubblica europea sostengono che l'adesione della Turchia può rappresentare un fattore positivo per l'Unione europea proprio per il superamento di ogni pregiudiziale anti-islamica, facendo anzi di tale presenza la riprova della volontà europea di avere rapporti di buon vicinato con i Paesi islamici. Mentre è discutibile se l'interesse del governo nordamericano, con cui si sollecita l'adesione della Turchia all'Unione europea, favorisca o meno in tempi rapidi la fissazione dell'apertura delle trattative tra l'Unione europea e tale Paese, tema che certamente è rilevante anche in ordine alla possibile accettazione da parte turca del compromesso predisposto dal Segretario generale delle Nazioni Unite per la soluzione del problema di Cipro, Francia e Germania hanno proposto che dell'inizio delle trattative di adesione con la Turchia si fosse discusso non



nel Consiglio europeo di Copenaghen, ma durante il successivo semestre di presidenza greca e che le trattative quindi potessero iniziarsi soltanto nel 2005, mentre alcuni altri Paesi membri, tra cui la Grecia, hanno sostenuto che l'avvio di tali trattative avrebbe potuto realizzarsi già nel 2004, come poi è stato deciso, dopo una necessaria relazione favorevole della Commissione europea.

Anche se occorreranno molti anni per realizzare nuove possibili adesioni all'Unione europea, è evidente che Paesi come l'Albania o come gli Stati membri dell'ex Jugoslavia (Croazia, Serbia, Montenegro, Macedonia e Bosnia-Erzegovina) non si può pensare che restino a lungo fuori dall'Unione europea, come occorrerà trovare soluzioni valide per i Paesi europei tuttora fuori dell'area dell'Unione, come la Svizzera (che votò contro il referendum sull'adesione al Trattato dello Spazio economico europeo), la Norvegia (che per due volte non è entrata nell'Unione a seguito dei risultati negativi di referendum popolari, ma che ha successivamente aderito allo "spazio di Schenghen", come, del resto, l'Islanda).

I Paesi già entrati nel Consiglio d'Europa (l'Ucraina, la Bielorussia, la Georgia e la stessa Russia) premeranno sempre più ai confini orientali dell'Unione, dove deve esistere, come sostiene Prodi, "un anello di Paesi amici", e occorrerà trovare nel tempo soluzioni adeguate per rapporti sempre più stretti – eventualmente forme di partenariato – con la Russia, la cui Federazione deborda dalle frontiere europee in quanto il suo territorio raggiunge l'Oceano pacifico, e quindi non può dar luogo ad una effettiva integrazione dell'Unione.

\* \* \*

Resta un punto cruciale che il progetto di Costituzione presentato alla vigilia del Consiglio europeo di Copenaghen, il 5 dicembre 2002, da Romano Prodi al Parlamento europeo e poi alla Convenzione, intende risolvere: i nuovi Paesi candidati non potranno pronunciarsi in modo ambiguo sulla ratifica delle loro adesioni. Se ratificheranno il Trattato di adesione saranno membri dell'Unione europea con tutti i diritti e i doveri, se non lo ratificheranno, saranno necessariamente fuori dall'Unione.

---

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002 ha deciso, alla conclusione dei propri lavori "in un gran giorno per l'Europa e per gli europei", come è stato detto, che l'allargamento dell'Unione europea a venticinque Stati -, considerato giustamente come la riunificazione dell'Europa - si realizzerà concretamente il 1° maggio 2004, con l'ingresso dei nuovi Paesi con cui sono state concluse le trattative di pre-adesione (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Malta e Cipro). Le ultime difficoltà - poi positivamente superate hanno riguardato alcuni dei Paesi candidati (Polonia - soprattutto - Ungheria, Repubblica Ceca e Malta) che chiedevano un aumento dei contributi di quaranta milioni di Euro stanziati dall'Unione europea per le nuove adesioni, con il risultato di un maggiore incremento degli aiuti diretti rispetto ai fondi strutturali, con un leggero aumento della somma prevista fino a 40,8 milioni di Euro.

Per quanto riguarda Cipro il mancato accordo tra la comunità greca e quella turca avrà la conseguenza che l'adesione potrà riguardare soltanto la parte greca dell'isola, con il rinvio alla fine di febbraio 2003 del negoziato con la comunità turca dell'isola - riconosciuta, peraltro, soltanto dalla Turchia -, sulla base del compromesso predisposto dall'ONU, che, se sarà approvato, potrà portare al ricongiungimento delle due comunità, in modo da consentire una adesione completa dell'intera isola di Cipro come Stato membro dell'Unione.

Non vi è dubbio che contribuire positivamente al superamento delle difficoltà relative alla situazione cipriota potrebbe costituire per la Turchia la prova concreta di una volontà costruttiva nei confronti dell'Unione europea e degli attuali Stati membri, la maggioranza dei quali manifesta diffidenza nei confronti dell'allargamento dell'Unione europea verso la stessa Turchia, ai cui problemi di natura economica la Comunità europea ha nel tempo manifestato comprensione fin dalla firma del Trattato di Associazione del 1963, mentre sul piano politico occorre tener presente che la Turchia ha aderito al Consiglio d'Europa fin dagli anni cinquanta.

Il complessivo Trattato di adesione riguardante i nuovi Paesi membri è stato sottoscritto ad Atene durante il semestre di presidenza greca, il 16 aprile 2003 e, successivamente si è cominciata in concreto la "nuova sfida dell'Unione" sulla base delle ratifiche dei Parlamenti nazionali e soprattutto dei referendum, mentre la vera risposta all'allargamento verrà con la conclusione della Convenzione e con il definitivo assetto istituzionale dell'Unione. Non era del tutto prevedibile – tra risultati, comunque, in qualche caso incerti – l'esito del referendum sull'adesione di Malta, tenuto conto del contrasto esistente su tale tema tra il partito conservatore, favorevole all'adesione, e il partito laburista contrario, tant'è che la domanda di adesione di Malta è stata presentata e ritirata sulla base dei diversi risultati elettorali e della relativa presenza al governo dell'isola dell'uno o dell'altro dei due partiti politici maltesi, ma alla conclusione di un lungo dibattito, il risultato del referendum nell'isola è stato largamente positivo.

Per quanto riguarda le adesioni della Bulgaria e della Romania esse sono previste nel 2007 dopo la conclusione di trattative tuttora assai complesse su temi rilevanti: perciò quella della Turchia non potrà ragionevolmente avvenire prima del 2009-2010.

Con le decisioni di Copenaghen – realizzando così l'obiettivo che era stato indicato proprio nella capitale danese nel Consiglio europeo del 1993 – l'Unione europea conterà una popolazione di 453 milioni di cittadini.

Al Consiglio europeo di Copenaghen è stato anche deciso che la Commissione europea presieduta da Romano Prodi – come egli stesso aveva proposto – terminerà il proprio mandato il 31 ottobre 2004, con due mesi di anticipo rispetto alla scadenza stabilita di fine anno, per consentire alla nuova Commissione europea di entrare in funzione il 1 novembre successivo, dopo il rinnovo delle elezioni per il Parlamento e la costituzione della nuova Commissione, con la partecipazione ad entrambe le istituzioni dei cittadini dei nuovi Paesi membri, che dal 2004 prenderanno parte attivamente anche al Consiglio europeo, al Consiglio dell'Unione ed a tutte le altre istanze comunitarie.

---

\* \* \*

Le sfide principali che la Convenzione ha affrontato per gettare le fondamenta di una riforma dei Trattati riguardano tre aspetti rilevanti, indicati nella Dichiarazione di Laeken: "Come avvicinare i cittadini al progetto europeo ed alle istituzioni, come strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata, come trasformare l'Unione in un fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo e multipolare".

A questo riguardo è opportuno tenere presente che, secondo quanto indicato nel n. 56 dell'Eurobarometro (autunno 2001), il 67% dei cittadini dell'Unione europea ritiene che l'Unione debba avere una Costituzione (realizzando così un aumento percentuale del 5% rispetto all'analogo quesito formulato nella primavera del 2001, che era del 62%), mentre, sempre secondo la stessa fonte, soltanto il 51% dei cittadini dell'Unione è favorevole all'allargamento e per un maggiore impegno nella difesa europea si pronuncia solo il 42%. Tuttavia, secondo un successivo sondaggio dell'Eurobarometro, a seguito dell'ampliamento, si sostiene che l'Europa sarà più unita (67%), più forte politicamente (63%) e più pacifica (60%), mentre il 61% ritiene che l'appartenenza all'Unione rappresenti un vantaggio anche nella difesa degli interessi nazionali che, in effetti, dovrebbero coincidere con quelli dell'Unione europea.

Per quanto concerne gli aspetti istituzionali, la Commissione europea è opportuno divenga il vero governo dell'Unione, secondo le indicazioni contenute nel documento della Commissione, presentato alla Convenzione il 22 maggio 2002, come "progetto per l'Unione europea", in cui si sottolinea la necessità di rinnovare il metodo comunitario e l'approvazione di un testo costituzionale "nel quale i cittadini europei si possano riconoscere". L'Unione deve consolidare e sviluppare l'integrazione, rinnovare le politiche comuni e i metodi di azione nonché deve rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e sociali, dopo il fondamentale successo dell'Euro come moneta comune – nell'auspicio di altre adesioni da stabilire mediante referendum, tra cui quello già previsto per la Svezia nel prossimo mese di settembre – in modo da affrontare con ulteriori capacità innovative la nuova

situazione e da condurre in maniera univoca e coerente la politica estera e di sicurezza proprio attraverso un'opera di propulsione della Commissione, organo di iniziativa legislativa e "centro di gravità dell'attività politica e del coordinamento delle azioni comunitarie".

Per quanto concerne il Parlamento europeo, ad esso deve essere pienamente attribuita la procedura di codecisione legislativa, da esercitare insieme con il Consiglio dell'Unione, opportunamente riformato come Camera degli Stati, secondo quella che era stata la proposta formulata nel 1984 nel progetto di Trattato-Costituzione, ma da molte parti si sostiene che al Parlamento europeo dovrebbe essere attribuita anche la codecisione costituzionale, da esercitare insieme con i Parlamenti nazionali, ciascuno autonomamente, in modo da poter procedere alle revisioni del Trattato, eliminando, così la procedura prevista dall'art. 236 del Trattato CE, divenuto art. 48 del Trattato UE, e con essa il ricorso all'unanimità delle Conferenze intergovernative. In ordine al ruolo dei Parlamenti nazionali, nell'ambito dell'architettura europea, deve essere evitata la costituzione di una nuova assemblea unitaria a livello europeo, rappresentativa dei Parlamenti nazionali, mentre da più parti si sostiene che devono essere realizzate l'approvazione la procedura elettorale comune, l'accentuazione del ruolo dei partiti politici europei e del loro finanziamento, la possibilità della presentazione di liste a carattere transnazionale per l'elezione del Parlamento europeo, la determinazione di precise incompatibilità.

Secondo una tesi largamente condivisa, al Consiglio dell'Unione non dovrebbe più spettare alcun potere di carattere esecutivo, in modo che esso possa svolgere pienamente le competenze di codecisione legislativa insieme con il Parlamento europeo, sulla base della maggiore estensione possibile del voto a maggioranza qualificata con l'applicazione del principio di ponderazione a carattere duplice (dando così valore sia all'importanza degli Stati sia alla quantità delle popolazioni), con la presenza di paritetiche delegazioni nazionali rappresentative degli Stati membri nel Consiglio dell'Unione.

---

Per quanto concerne il ruolo del Consiglio europeo, esso può divenire una presidenza collegiale dell'Unione con compiti di indirizzo politico, ma senza interferenze con l'attività di governo dell'Unione, tenuto conto che esso ha una duplice legittimità, riferita sia alla realtà comunitaria, nella quale è incardinato come una sorta di "superorgano" sia alla rappresentanza degli Stati, i cui membri ne costituiscono l'espressione al massimo livello, soprattutto nelle scelte di politica estera e di difesa. Per esso si è prevista l'elezione di una presidenza permanente che duri in carica due anni e mezzo, eletta dal Consiglio europeo fra personalità non componenti del Consiglio stesso, ma con competenze puramente direttive delle riunioni.

Si deve realizzare il rafforzamento dei ruoli della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, tenendo conto che i rappresentanti delle regioni chiedono maggiori poteri in ordine alla possibilità di adire direttamente alla Corte di Giustizia, di partecipare più operativamente all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, di partecipare alle riunioni del Consiglio dell'Unione, quando ne siano legittimate dai problemi sollevati e dai temi da esaminare. Su tali argomenti, e più ampiamente sul ruolo delle Regioni dell'Unione europea, è stata predisposta in data 4 dicembre 2002 un'organica relazione a nome del Parlamento europeo, da parte del presidente della Commissione costituzione on. Giorgio Napolitano, che affronta anche il tema delle Regioni transfrontaliere e quello dell'applicazione del principio di sussidiarietà non solo agli Stati ma anche alle regioni e agli Enti locali.

Nel complesso, il Trattato costituzionale deve assicurare all'Unione un maggior grado di trasparenza, una più effettiva efficacia nei processi decisionali, un rafforzamento della coerenza fra le competenze, una maggiore semplificazione delle normative ai fini di garantire un più ampio grado di comprensione e di conoscenza da parte dei cittadini europei. L'aspetto più rilevante tra quelli posti all'attenzione della Convenzione riguarda il ruolo dell'Unione europea nel mondo, che deve divenire determinante, e la sua posizione in ordine ai problemi internazionali, che non può non essere univoca.

Specie dopo la fine del bipolarismo e in una situazione mondiale governata dalla globalizzazione, con i suoi riflessi di natura non soltanto economica, l'Unione europea non può rimanere negletta in una posizione sostanzialmente subordinata, ma deve essere in grado di sostenere a tutti i livelli e in tutti i campi, il "modello" europeo, deve costituire nel mondo un polo di stabilità e rappresentare anche un esempio per altri continenti, almeno sotto l'aspetto della zona di libero scambio e di mercato comune. Conseguentemente l'aspetto cruciale per l'Unione europea ed il punto fondamentale per la sua presenza nella realtà politica mondiale sono costituiti dall'univocità e dalla tempestività della sua iniziativa nel campo della politica estera, ed ovviamente, quindi, della sicurezza e della difesa.

Appare, quindi, di fondamentale importanza operare per la prospettiva di una piena comunitarizzazione della politica estera dell'Unione e di un più stretto suo rapporto con la responsabilità esecutiva della Commissione in una unitaria gestione delle sue relazioni esterne, considerati sia la contraddittorietà sia i limiti di una divaricazione di competenze in tale campo, di importanza crescente per il ruolo complessivo dell'Unione europea nella politica mondiale, anche se, non senza qualche fondamento, si ritiene che in tema di politica estera dell'Unione vi sia una doppia legittimità derivante tanto dalla realtà comunitaria quanto dalle prerogative degli Stati membri.

\* \* \*

Il rischio di un fallimento della Convenzione è gravissimo perché il rigurgito di particolarismi, di nazionalismi e di xenofobie, già presenti in molti Paesi europei, potrebbe divenire talmente grande da rimettere in discussione tutte le ragioni fondamentali della prospettiva europea e potrebbe riprecipitare l'Europa in condizioni non dissimili da quelle sciaguratamente vissute durante il "secolo breve".

Per l'attuazione della Costituzione, che la Conferenza intergovernativa deve approvare, per non perdere una occasione veramente storica, si era prospettata, come si è detto, l'ipotesi di un referendum a livello comunitario, in modo da impegnare diretta-

---

mente i cittadini degli Stati membri dell'Unione, mentre è evidente che in mancanza di un referendum europeo di approvazione del nuovo Trattato, esso deve essere ratificato dai Parlamenti nazionali, secondo le procedure costituzionali di ciascun Paese per la ratifica dei Trattati internazionali, tenuto conto che il referendum complessivo non si ritiene possibile.

\* \* \*

All'inizio del semestre di presidenza greca, il 1 gennaio 2003, il Presidente del Consiglio ellenico, Costa Smitis, ha illustrato al Parlamento europeo, il 14 gennaio 2003, le priorità caratterizzanti la propria responsabilità nel semestre, indicando i punti seguenti: perfezionamento dell'allargamento, sviluppo della coesione sociale, disciplina dell'immigrazione, evoluzione delle relazioni esterne e della politica estera comune, coerenza con la strategia di Lisbona, accentuazione della politica mediterranea, ruolo internazionale dell'Unione europea, collegamento con la presidenza italiana del semestre successivo nella consapevolezza dell'importanza cruciale per l'Unione del biennio 2003-2004 per le scadenze e gli avvenimenti previsti, con particolare riferimento all'approvazione della Costituzione europea.

Il 15 gennaio un comunicato congiunto francese e tedesco ha dato notizia di una iniziativa comune del Presidente Chirac e del cancelliere Schroeder riguardante l'architettura istituzionale dell'Unione con un contributo bilaterale alla Convenzione sui temi relativi soprattutto all'assetto del Consiglio europeo e della Commissione, ma anche con riferimento al Parlamento europeo, al Consiglio dei Ministri, alla politica estera dell'Unione e ai Parlamenti nazionali. In proposito il Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, ha manifestato le proprie perplessità circa l'istituzione di una presidenza stabile per il Consiglio europeo a causa del rischio di dar luogo alle difficoltà riscontrate con la coabitazione nel sistema istituzionale interno francese, e quindi con possibili interferenze rispetto alle competenze ed ai poteri della Commissione di Bruxelles.

Con la conclusione dei lavori della Convenzione, l'Unione europea tende ad ottenere un più solido impianto istituzionale ed



un più stabile assetto, con l'attribuzione di politiche comunitarie meglio strutturate, mediante l'approvazione di un Trattato costituzionale, che dovrebbe assumere il rilievo di un'effettiva Costituzione europea. L'Unione europea, rinvigorita dall'avvio delle moneta unica ed aperta alle nuove adesioni, costituisce, dunque, una concreta realtà, destinata a consentire che l'Europa non sia soltanto una prevalente entità economica e commerciale, ma possa divenire anche un'adeguata potenza politica: si tratta di perseguire con coerenza e dinamismo il disegno federale prefigurato sin dalla Dichiarazione Schuman e dall'iniziativa di Jean Monnet, che hanno indicato la prospettiva e sollecitato l'Europa verso le conquiste progressive della sua realtà comunitaria, fino alla realizzazione dell'Unione europea ed ai suoi più concreti obiettivi politici.

L'Europa del terzo millennio appare, dunque, assai diversa da quella per la quale, prima con le Comunità e poi con l'Unione europea, si è lavorato per decenni allo scopo di realizzare quell'utopia che è stata sempre la stella polare dei Padri fondatori e di quanti li hanno seguiti, sostenuti ed incoraggiati. Il risultato appare ormai irreversibile e deve consentire all'Unione europea di svolgere quel ruolo che storicamente le appartiene negli scenari del mondo.

Nei tempi più recenti sono stati realizzati, come si è detto, due importanti obiettivi: il 16 aprile è stato sottoscritto ad Atene il Trattato di adesione dei nuovi Paesi all'Unione europea ed il 19 giugno a Salonicco il Consiglio europeo ha preso atto del progetto di Trattato Costituzionale, da sottoporre all'approvazione della Conferenza intergovernativa che, come è noto, inizierà i propri lavori nel prossimo ottobre. Infatti, il primo luglio scorso è iniziato il semestre di presidenza italiana, durante il quale inizieranno, appunto, i lavori della Conferenza intergovernativa, che dobbiamo augurarci possa approvare in tempi brevi quel Trattato costituzionale che noi intendiamo definire Costituzione europea, senza stravolgimenti e senza compromessi negativi che la presidenza italiana dovrebbe avere la capacità e la sensibilità di evitare, sebbene io tema fortemente che non ne abbia né la forza né soprattutto la volontà.



MASSIMO FRAGOLA  
Università degli Studi della Calabria

## **Mercato, sovranità e diritti umani nella prospettiva della “Costituzione” dell’Unione europea**

1. Il sintagma “mercato-sovrani -diritti umani” evidenzia l’esigenza di contemperare le istanze della “terribile” sovranit  statale con le non meno cruciali necessit  di tutela dei diritti dell’uomo in un difficile contesto, sia europeo sia internazionale, che mostra le regole del mercato disciplinare in modo “sovrano” ogni cosa. Cos , come autorevole dottrina ha attentamente notato, “il mercato tende ad essere una realt  pervasiva dell’intera societ  e di tutte la societ  le quali si possono definire libere laddove garantiscono la pi  ampia autonomia degli individui partecipanti allo scambio nella loro lotta di prezzo e di concorrenza”. Cos  posta la questione, non pu  negarsi che sovente il rispetto dei diritti dell’uomo e le regole del mercato entrano gioco forza in rotta di collisione, giacch  “la sfrenata libert  del mercato si traduce in lotta e in conflitto” rischiando di conseguenza “di relegare la dignit  personale a semplice valore di scambio, esponendo cos  i soggetti deboli, sopraffatti o sfruttati, alla marginalit ”. In tal modo il mercato che si pone come antagonista del rispetto dei diritti dell’individuo, si configura come uno strumento di indebolimento delle relazioni sociali ed una eccessiva “mercantilizzazione” conduce gli uomini al conflitto e alle restrizioni delle libert  individuali, economiche e civili, che comportano inevitabilmente un inquinamento della stessa democrazia.

---

Alle evidenti difficoltà, che quasi naturalmente scaturiscono da queste prime considerazioni, deve aggiungersi un ulteriore elemento di complessità che aggrava senza dubbio la posizione di un rapporto di per sé già non facile; mi riferisco alla traslazione di tale difficile confronto nell'ambito, già piuttosto particolare e complesso, dell'ordinamento giuridico della Comunità europea che come detto, almeno *ab initio*, è stato costituito in quanto apparato con competenze essenzialmente economiche. Ben nota peraltro è la natura di tale peculiare ordinamento giuridico, che istituzionalmente ha la capacità di comprimere considerevolmente le sovranità degli Stati membri a favore delle istituzioni comunitarie e che pertanto, proprio a motivo di tale ulteriore compressione delle sovranità statali, va ad accrescere il livello di precarietà in capo all'interprete che deve necessariamente muoversi in un ambito di sicura complessità, dovuta alla pluralità dei rapporti tra i soggetti coinvolti e dalla pluralità delle fonti giuridiche.

Schematizzati a grandi linee i fondamenti del contesto della presente indagine, per un'analisi sistematica, riterrei necessario esaminare, in primo luogo, la nozione di sovranità dello Stato membro dell'Unione europea, nella misura in cui sia individuabile una eventuale nozione "comunitaria" di sovranità statale. Successivamente ci si soffermerà sul riconoscimento dei diritti umani nelle previsioni delle norme comunitarie e dell'Unione, nonché degli eventuali strumenti di tutela previsti. Infine, utile appare una valutazione dell'attuale stato della tutela di tali diritti con uno sguardo critico al futuro, derivante dalle novità introdotte dai Trattati di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999 e, soprattutto, di Nizza del dicembre 2000 che, com'è noto, ha comportato la novità dell'introduzione nell'ordinamento comunitario della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione europea. Il tutto nella prospettiva del *Trattato* predisposto dalla Convenzione europea che istituisce una "Costituzione per l'Europa" che non è stato ancora approvato dagli Stati membri, stante il fallimento della Conferenza intergovernativa aperta dalla Presidenza italiana dell'Unione europea alla fine del 2003. Ed esiti analoghi sono da prevedere anche nel prossimo semestre di Presidenza dell'Irlanda. Nondimeno, il testo «costituzionale» dell'Europa comunitaria,

tanto enfatizzato dai media, parla più mestamente di "Trattato" (che istituisce una «Costituzione»...), quindi, non di effettiva costituzione si tratta, almeno laddove si consideri la costituzione tipica dello stato cui siamo soliti riferire. Ma di *grundnorm* comunitaria si potrebbe parlare, nel senso di un valore proprio dell'integrazione europea, fondato su di uno specifico ed unico ordinamento giuridico «costituzionale». Ma su questo punto ritorneremo più avanti.

Nondimeno, la quarantennale azione comunitaria in siffatta materia deve essere interpretata come il formante necessario alla coesione dei diversi modi di intendere i diritti dell'uomo negli Stati membri dell'Unione europea giacché la questione dei diritti fondamentali, nell'Europa comunitaria come altrove, non è un fatto soltanto giuridico, bensì il riconoscimento di una coscienza morale collettiva sulla quale le stesse norme giuridiche possano riposare.

Gli ultimi avvenimenti dell'integrazione europea, inoltre, evidenziano che tutto il processo di completamento, in quanto azione progressiva, appare sempre più una sorta di "negoziato permanente" che, com'è noto, da tempo scandisce con ritmi periodici i tempi e i modi dell'evoluzione dell'Unione. Si pensi alle revisioni dei trattati ordinanti l'integrazione europea (CE, Euratom e lo stesso Trattato UE) che da Maastricht (1992), passando per Amsterdam (1997) e Nizza (2001), approdano in questi giorni all'ultimo baluardo, in ordine di tempo, che rappresenta il Trattato che istituisce una "Costituzione per l'Europa" (2003).

Jean Monnet aveva ragione: è sul metodo funzionalistico che si fonda tutta l'azione del "sistema giuridico-politico europeo comunitario" a garanzia dei diritti dell'uomo, dei diritti economici e sociali, giacché interrogarsi sull'effettività di un apparato giuridico, nella prospettiva che ci interessa, comporta da un lato la individuazione degli strumenti attraverso i quali il sistema richiede osservanza da parte dei soggetti cui si indirizza, dall'altro la conseguente verifica, costante e periodica, delle effettive capacità di tali strumenti di assolvere concretamente il compito per cui sono stati predisposti. Ecco allora che la "politica dei piccoli passi" adoperata fino ad oggi dagli Stati membri e dalle istituzioni

---

comunitarie ha avuto successo e potrà ancora spiegare effetti benefici. Ad un patto però: che gli Stati membri dell'Unione europea, e quindi i loro governi, comprendano che l'essenza stessa dell'integrazione europea si è sempre fondata, e tuttora si basa, sulla (con)cessione di sovranità, periodica e costante, alle istituzioni comunitarie da parte degli Stati membri nell'interesse comune. L'*acquis comunitario* altro non è che la risultante di questo esaltante paradigma giuridico-politico. I tempi e i modi di siffatto trasferimento di competenze lo decidono gli stessi Stati membri, i quali, tuttavia, sono tenuti a mantenere l'architettura istituzionale comunitaria inalterata, e rispettare gli obblighi (e i diritti) che dai trattati scaturiscono. Se tra gli Stati membri non vi è questa persuasione, suffragata peraltro da cinquant'anni di positiva integrazione europea, il futuro ci riserberà qualcosa di diverso, di nuovo, di più limitato, che di certo non è più quel fenomeno esaltante che molti intendono copiare, chiamato integrazione europea, ossia il metodo comunitario fondato sulla dialettica istituzionale e su ben precise regole. Questo è ancora l'unica ipotesi plausibile per il futuro dell'Unione europea.

2. L'accostamento della sovranità statale ai diritti umani così come indica il titolo del presente lavoro, assume nell'ambito del processo di integrazione europea un ruolo primario con riguardo alla realizzazione della c.d. "Comunità di diritto", nonché per l'interprete rappresenta una opportunità di indagine di sicuro rilievo.

Non può negarsi infatti che, ad una prima e sommaria valutazione, sia i diritti umani in quanto diritti eccellenti, sia il diritto comunitario in quanto diritto sovranazionale, entrambi incidono cospicuamente e sostanzialmente sui comportamenti dei quindici Stati membri dell'Unione europea con evidenti restrizioni e conseguenti trasferimenti di sovranità.

I diritti fondamentali infatti costituiscono un vincolo permanente e un confine invalicabile dagli Stati nella misura in cui costituiscono il parametro delle leggi positive, la "griglia interpretativa", la cui violazione costituirebbe *delicta iuris gentium*.

A tale regola non sfugge l'attività legislativa della Comunità europea e della stessa Unione, ancorché si tratti di conquista re-

lativamente sopraggiunta e non originaria, laddove i diritti umani in tali sistemi sono oramai riconosciuti e costituiscono il necessario strumento interpretativo del diritto prodotto dalle istituzioni comunitarie e dagli organi dell'Unione.

Con riguardo alla natura del sistema giuridico scaturito dai trattati comunitari, nel senso di ordinamento che comprime ordinamenti, occorre fare chiarezza sui postulati del medesimo sistema laddove, com'è noto, l'interferenza che il diritto comunitario genera all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri è tale da richiamare anche in questo caso un ulteriore parametro di conformità dell'attività legislativa e del generale comportamento degli Stati membri.

Ad un primo bilancio, è possibile pertanto già notare che la sovranità degli Stati nell'ambito dell'Unione europea è doppiamente compressa e trova pertanto nuove costrizioni dal ruolo congiunto che viene a configurarsi tra l'osservanza dei diritti umani e il rispetto degli obblighi comunitari. Due parametri di legittimità comprimono contemporaneamente il ruolo, l'autonomia e l'attività degli Stati membri dell'Unione europea: i canoni del rispetto dei diritti dell'uomo e degli obblighi scaturenti dai trattati.

In un coacervo di sovranità concesse e sovranità acquisite – si pensi in un più ampio contesto alla sovranità della stessa Comunità europea che di certo scaturisce dalle persistenti (con)cessioni degli Stati membri –, vuoi per le limitazioni necessarie a conformarsi ai diritti dell'uomo in quanto parametro di legittimità comunitaria, vuoi perché le obbligazioni derivanti dai trattati comportano di adempiere alle disposizioni del diritto comunitario in modo uniforme e perentorio, gli Stati membri dell'Unione europea mostrano un rapporto giuridico-politico di nuovo genere nel panorama della cooperazione tra Stati, anche dal punto di vista costituzionale, nel senso dell'istituzione di una nuova entità giuridico-politica, che evidenzia un significativo e rinnovato ruolo di tale cooperazione nel mutato ordine mondiale.

3. Di tutta evidenza appare il ruolo che gli Stati nell'esercizio della propria sovranità, vero e proprio "*ius contrahendi* costituzionale", hanno assunto sin dai primi momenti della fondazione delle

---

Comunità europee; del pari nelle successive revisioni dei trattati istitutivi (si pensi non solo all'Atto unico europeo, ai Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza, ma anche alle adesioni dei nuovi Stati e negli altri casi che negli anni si sono verificati), e in futuro, laddove si renda necessario modificare in modo sostanziale i trattati, ove rimanga l'attuale previsione pattizia.

A fronte, pertanto, di un ordinamento giuridico di nuovo genere con competenze sempre più ampie, talvolta con caratteri tipicamente federali (si pensi di recente all'adozione della moneta unica in quanto moneta "battuta" dalla Comunità e dalla istituzione della Banca centrale europea), non può non rilevarsi l'ambiguità di un sistema che a tutt'oggi non preveda procedimenti di revisioni di tipo (realmente) costituzionale che garantisca i cittadini dell'Unione sotto l'aspetto fondamentale della democraticità e della rappresentatività. E tale mutamento, *rebus sic stantibus*, non sembra possa in tempi brevi essere perseguito, giacché gli Stati membri appaiono recalcitranti a (con)cedere la loro sovranità in questo importante profilo giuridico-costituzionale dell'Unione.

Nel rispetto del principio di legalità, infatti, principio che si intreccia con la sovranità, occorre che la nozione di sovranità vada opportunamente rivisitata in funzione delle nuove e determinanti competenze trasferite dal livello interno a quello comunitario.

Nell'ordinamento comunitario gli Stati membri *volontariamente* hanno scelto, con la conclusione o l'adesione successiva ai trattati, di concedere periodicamente e definitivamente quote di sovranità, per trasferirle al controllo delle istituzioni comunitarie, con la convinzione che tale (con)cessione sia necessaria per il buon funzionamento dell'intero sistema cui essi sono vincolati e per la ulteriore consapevolezza, atteso il livello di integrazione raggiunto, della irreversibilità del processo di integrazione.

In quanto titolare della sovranità, lo Stato si autolegittima come il soggetto politico cui spetta di esercitare il monopolio della forza in quanto legato ai propri *sudditi* da un rapporto fiduciario che attiene sia alla morale sia al diritto. Ciò peraltro non implica una esclusività di siffatte prerogative laddove gli Stati stessi lo vogliano.

Senza scendere nel merito di un ampio e mai placato dibattito dottrinale sui contenuti del termine "sovranità", vale la pena sol-



tanto segnalare che il fenomeno normativo è indubbiamente lo specchio più fedele della sovranità, dal quale successivamente germina la *summa potestas* militare che sarebbe indicata dalla dottrina prevalente, per contro, come il concetto fondamentale e al tempo stesso costitutivo della sovranità.

A seconda dell'ottica prescelta, si deve necessariamente concludere che la nozione di sovranità così come sempre analizzata, rappresenta una qualità essenziale, anzi una caratteristica costitutiva dello Stato, laddove però non sembra inverosimile ipotizzare, nell'ambito di una rinnovata dottrina, una più ampia applicazione ad enti che Stati non sono, che tuttavia per le specificità e per le caratteristiche costituzionali acquisite non possono essere non considerati sovrani.

Per quanto riguarda l'ordinamento Ue, ed in particolare intendo quello della Comunità europea, occorre sgombrare il campo da eventuali pregiudizi: la Comunità non essendo uno Stato non godrebbe in linea di principio della sovranità intesa nel senso sopra descritto. Lo stesso dicasi a maggior ragione per l'Unione europea.

Occorre tuttavia cogliere il senso di tale espressione, nella misura in cui la nozione che qui rileva, ci si riferisce essenzialmente alla potestà normativa, e da tutto ciò che ne deriva, e non alla specifica e diversa sovranità territoriale. Sembra evidente, infatti, che a tutt'oggi non vi è stato trasferimento di sovranità territoriale da parte degli Stati membri alla Comunità. Non mi pare a tal riguardo, che il sistema comunitario abbia manifestato una sorta di *animus possidendi* che esprima il fondamento di una pretesa in tal senso. Anzi, a ben vedere, l'intero sistema di integrazione si fonda sul postulato del necessario concorso degli Stati membri i quali, *all'interno del loro territorio*, sono tenuti ad applicare le norme comunitarie e a garantire la necessaria e leale collaborazione. Non a caso l'art. 299 Ce stabilisce l'ambito di applicazione del diritto comunitario ai territori degli Stati membri, a taluni dipartimenti, paesi e territori d'oltremare, il cui elenco è previsto dal medesimo articolo e dagli allegati al trattato.

Ciò non vuol significare che, in senso atecnico e applicativo, tali ambiti territoriali non presentino una duplice valenza: quella strettamente nazionale e quella comunitaria derivante dall'appar-

---

tenenza dello Stato all'Unione, che poi altro non sono se non due profili, differenziabili, di una dimensione "geo-giuridica" comune.

Ben può affermarsi, infatti, che la *territorialità* della Comunità europea è strumentale agli scopi che l'ente sovranazionale intende raggiungere, ancorché tal fine si attegga ad un ruolo integrativo che senza dubbio arricchisce di implicazioni nuove il territorio degli Stati membri.

Qualora poi l'integrazione europea dovesse raggiungere livelli elevati riconducibili ad un modello di tipo meta-statale o (pseudo) federale, sarebbe nella natura delle cose che i territori degli Stati, e quindi le relative sovranità, in quanto parti essenziali di un ordinamento giuridico-politico unificato, i cui cittadini ivi stanziati sono tutti giuridicamente vincolati costituzionalmente dal medesimo ente, verrebbero ad assumere, nell'autonomia prevista dalla formula adottata, non più un ruolo meramente ricettivo delle disposizioni provenienti da un altro indipendente, ancorché coordinato sistema giuridico, bensì un'organizzazione politica con ampie competenze decentrate agli Stati membri, parti fondamentali di un ente politico unitariamente considerato.

Detto ciò, tuttavia, fuorviante sarebbe negare che l'intero e sofisticato sistema previsto dai trattati non abbia acquisito nel tempo quelle sovranità che gli stessi Stati membri hanno, come si diceva, volontariamente trasferito alle istituzioni comunitarie nell'interesse di una gestione comune.

Se gli Stati, *superiorem non recognoscentes*, hanno concesso quote sempre più ampie di sovranità è, per dare una risposta comprensibile, pur sempre perché il sistema da essi costituito lo richiede: la realizzazione dell'*acquis comunitario*, che nel rispetto degli obiettivi da raggiungere va integrato ed arricchito, oltreché richiamo espresso nei trattati e nelle norme comunitarie derivate, è un profilo "costituzionale" dell'ordinamento comunitario nel senso che, essendo un processo transeunte, giammai definitivo, risulta essenziale che nuovi spazi normativi e politici vengano occupati dal diritto comunitario.

Viceversa, gli Stati membri che partecipano all'integrazione europea, nel regime di incessante trasferimento di competenze all'Unione, godrebbero globalmente di una sovranità che lungi

dall'essere completa, assoluta, appare tuttavia "condivisa" nel senso che, oltre alle sovranità di cui ancora mantengono il perfetto controllo, per quanto riguarda le sovranità delegate alla Comunità europea o all'Unione usufruirebbero comunque di peculiari prerogative, partecipando dinamicamente alla costruzione e alla gestione dell'ente e del relativo ordinamento di cui sono principali e privilegiati soggetti.

Ciò comporta che l'amministrazione della sovranità delegata sia affidata, ma al contempo condivisa, con le istituzioni comunitarie nella misura in cui l'obiettivo dell'integrazione europea è un obiettivo "sovrano", comune agli Stati membri, alle Comunità europee e all'Unione nel suo complesso.

Nel sistema giuridico comunitario, invece, le auto-limitazioni che sembrerebbero *prima facie* delle vere e proprie *cessioni* volontarie, irrevocabili e definitive della sovranità, a ben vedere però appaiono sì volontarie (nel senso di calcolate), ma non definitive, nel senso che alla (con)cessione iniziale di sovranità fa pur seguito una gestione partecipata della "cosa comune", nella misura in cui il Consiglio dell'Unione, organo di Stati, partecipa al procedimento legislativo con un ruolo di tutto rilievo che, in definitiva, è l'espressione più evidente degli interessi statali.

Gli Stati membri, in un'ottica diversa, (com)partecipano pertanto alla formazione del diritto comunitario e alla gestione ed esecuzione dello stesso, anche attraverso la partecipazione dei propri cittadini eletti direttamente al Parlamento europeo, ovvero nelle riunioni del Consiglio europeo, che lo ricordo, riunisce a livello politico almeno due volte l'anno i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione.

Sovranità statale e potestà comunitaria, nell'equilibrio istituzionale della Comunità di cui all'art. 10 Ce in osservanza del principio di leale collaborazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui agli artt. 2, secondo comma TUE e 5 Ce, si confrontano sul piano giuridico-politico nell'interesse comune nella predisposizione del contesto normativo che possa portare, sul piano interno alla realizzazione di uno spazio comune di pace e di benessere, sul piano esterno ad occupare un ruolo fondamentale nel nuovo ordine mondiale.

---

E ciò senza nulla togliere alla "signoria" degli Stati membri sul già citato diritto di modificare i trattati e sulla possibilità di esercitare un non impossibile ancorché improbabile diritto di recesso dall'Unione, stante l'elevato grado di integrazione raggiunta che rende la partecipazione indefettibile.

Sembrirebbe quindi la volontà (politica) dello Stato membro ad essere sovrana nel senso che, così come conduce alla concessione di competenze sempre più ampie alle istituzioni comunitarie, del pari ove necessario, potrebbe condurre ad una riappropriazione o attenuazione di tali competenze. Potremmo così definire tale modo di agire come l'esercizio più alto da parte degli Stati membri della propria sovranità che pertanto muta nelle forme e nei contenuti ma non nella volontà iniziale che rappresenta così il profilo più innovativo di tale potestà.

Muta dinanzi a noi la realtà, giacché difficile risulta nel nuovo contesto mondiale, configurare con il conosciuto mito ideologico lo Stato moderno, interamente ed assolutamente sovrano, signore assoluto ed incontrastabile di tutto il tempo e di ogni spazio della politica.

Anche il profilo della sovranità in senso assoluto è considerevolmente mutato, ove si consideri che avviati nel terzo millennio diverse appaiono le esigenze di ogni singolo Stato-entità in rapporto alle necessità economico-politiche che il contesto richiede.

Non più quindi Stati chiusi su se stessi, in una sorta di miope "egotismo politico", bensì Stati permeabili che accolgono le innovazioni della politica e che partecipano alla gestione comune dei mutamenti internazionali, dimostrando altresì un interesse politico positivo nel trarre da ciò ogni possibile beneficio.

Ho così richiamato ciò che anni addietro autorevole dottrina già affermava trattando della sovranità e dell'indipendenza degli Stati. Egli sosteneva che "non si può avere oggi della sovranità quel concetto assoluto che era espresso nelle rigide e razionalistiche formule del Bodin" giacché occorre "preoccuparsi di far valere la superiorità del corpo sociale internazionale sull'individualità degli Stati", vale a dire considerare lo Stato *uti universi* in luogo dello Stato *uti singuli*.

4. La protezione internazionale dei diritti dell'uomo rientra in quel supremo fenomeno socio-giuridico-politico perenne che necessita, per le sue caratteristiche intrinseche, di costanti controlli e accurate verifiche del livello effettivo delle garanzie predisposte dall'ordinamento. Ciò anche in considerazione della disomogenea tutela di tali diritti che a livello internazionale si realizza fra considerevoli difficoltà, giacché l'azione internazionale deve necessariamente coordinarsi con i diversi livelli di protezione a seconda del sistema giuridico nel quale essa viene ad essere collocata.

In questo incerto contesto, necessario è apparso ai fini di una indicazione "comunitaria" della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità europea, l'intervento delle istituzioni comunitarie, in particolare della Corte di giustizia "vero motore della integrazione europea", con riguardo alla individuazione di principi comuni all'ordinamento ricavati, tuttavia, da atti internazionali preesistenti e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Ciò perché, come vedremo tra breve, non è stato possibile a tutt'oggi una trasposizione concreta e soddisfacente delle norme poste a tutela dei diritti dell'uomo così come prevista dagli atti internazionali in vigore e, in particolare, dalla CEDU, che in Europa costituisce senza dubbio il parametro interpretativo per gli Stati europei contraenti. E non va a tal riguardo dimenticato, che tra gli Stati contraenti vi sono anche i Quindici che pertanto sono al tempo stesso vincolati dalla CEDU e dall'appartenenza all'Unione europea con non pochi problemi di coordinamento.

A ciò si aggiunga il ruolo della Comunità europea in quanto tale che, se da un lato arricchisce di implicazioni giuridiche il quadro di riferimento, dall'altro ha evidenziato negli anni problemi di coordinamento tra gli organi previsti dalla CEDU e le istituzioni comunitarie, in particolare tra la Corte di giustizia e la Corte europea.

5. Il Consiglio europeo straordinario di Tampere in Finlandia del 15 e 16 ottobre 1999 ha decretato la necessaria creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea. È stato altresì sottolineato che il riconoscimento e la tutela dei diritti dell'uomo concorrono al rafforzamento della politica dell'Unione

---

e contribuiscono a favorire il dialogo con la società civile, rendendo così l'Unione più vicina ai cittadini. Al di là di apprezzabili sforzi interpretativi nel ricercare norme specifiche a tutela dei diritti dell'uomo nei trattati istitutivi, e quindi una conseguente volontà di tutela, l'inizio della vicenda del riconoscimento normativo di tali diritti in quanto sostanziali in una "Comunità di diritto", può essere individuato allorquando, negli anni '70, la Commissione delle Comunità europee comprese (*rectius*: ebbe il timore) che tutto il sistema giuridico comunitario potesse essere in pericolo proprio a causa della mancanza tra le norme primarie di disposizioni poste a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali. Le perplessità della Commissione derivavano in sostanza dal rischio della possibilità di una eventuale pratica nazionale che in carenza di espresse previsioni – più precisamente si affermava la mancanza di un "catalogo" scritto di tali diritti – avrebbe potuto indurre taluni Stati membri a sindacare alla luce della propria Costituzione sotto il profilo della costituzionalità, un atto delle istituzioni comunitarie sospettato di violazione e pertanto dichiararlo eventualmente inapplicabile.

Tale comportamento com'è noto è precluso agli Stati membri dai trattati comunitari, in quanto produrrebbe l'effetto perverso della frantumazione della necessaria unità del sistema in ordine all'obbligo di leale collaborazione e di tempestiva applicazione del diritto comunitario da parte di tutti gli Stati membri.

Occorre notare che ad influenzare la stessa Commissione è stata senza dubbio la Corte di giustizia, che in più occasioni con anacoretica pazienza, ha progressivamente delineato in via giurisprudenziale il fondamento giuridico della protezione dei diritti umani rimediando così alle carenze normative del sistema europeo comunitario.

In questo poco roseo contesto, che mostra il riemergere di vecchie questioni che derivano senza dubbio dalla complessità della struttura istituzionale dell'Unione europea e dalla natura della materia coinvolta, giova qui richiamare che, come si diceva, non essendo ancora definita la questione della tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario, tale *vulnus* non ricomprenderebbe evidentemente il rapporto tra ordinamento interno

degli Stati membri e ordinamento comunitario, risolvendosi la questione soltanto agli aspetti intra-comunitari. Tale conclusione prende le mosse dalla constatazione che, se è vero che la Comunità europea è giunta con ritardo all'affermazione del riconoscimento e quindi della relativa tutela dei diritti e delle libertà fondamentali alle persone *in quanto tali*, altrettanto credibile è la tesi che vede tali soggetti destinatari di *tutte* le norme poste a garanzia dei loro diritti, ivi ricomprendendo i diritti dell'uomo.

6. Tutti i progressi raggiunti dal punto di vista giuridico, sociale, economico della Comunità, che sintetizziamo come detto in precedenza nella suggestiva quanto efficace espressione *acquis comunitario*, vanno ricondotte essenzialmente al costante lavoro svolto dalle istituzioni comunitarie (e dagli stessi Stati membri) nell'ambito delle competenze previste dal trattato istitutivo.

A queste norme ora ci rifaremo, tentando di ricavare da una attenta analisi i fondamenti della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità europea.

Occorre senza indugio richiamare l'attenzione sull'assenza di norme primarie esplicite a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali della persona *al di fuori* del contesto economico che, come detto, è stata la caratteristica sostanziale della Comunità economica europea. Nell'ottica che qui rileva, occorre necessariamente richiamare il ruolo suppletivo svolto dalla Corte di giustizia. In particolare nella sentenza nel caso *Internationale Handelsgesellschaft*, nella quale essa ha esplicitamente affermato che "il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato", e ciò perché "il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità".

La *ratio* di tale giurisprudenza è comprensibile – dal punto di vista comunitario e in un'epoca in cui la Corte fortemente era

---

impegnata ad affermare la propria autonomia e quella dell'intero ordinamento comunitario – laddove l'obbiettivo della creazione di un ordine comune comporta che il diritto comunitario sia applicato uniformemente e simultaneamente su tutto il territorio interessato, pena inaccettabili discriminazioni e disparità di trattamento, senza che nessuna norma e nessun principio di diritto interno ad uno Stato membro, ivi compresi quelli costituzionali, possano essere invocati per giustificare la disapplicazione di una qualsiasi delle sue norme.

Ricordo che già nel caso *Stork* del 1959, confermato peraltro anche nel caso *Internationale Handelsgesellschaft*, la Corte in un'ottica fortemente dualista rivolta soprattutto a salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento comunitario, ha affermato pur in mancanza di parametri comunitari cui fare riferimento, che la validità degli atti delle istituzioni comunitarie non avrebbe potuto essere valutata alla luce delle norme costituzionali di uno o più Stati membri, anziché alla stregua del solo diritto comunitario, giacché procedere in tal modo avrebbe pregiudicato l'unità dell'ordinamento e lo stesso fondamento giuridico della Comunità. Quanto sopra delineato richiama esclusivamente le sole violazioni da parte delle istituzioni della Comunità nell'adozione di atti comunitari di norme fondamentali riconosciute dallo Stato membro, vuoi in quanto norme costituzionali, vuoi in quanto norme internazionali che lo Stato ha fatto proprie. Ipotesi per la verità assai rara e poco probabile alla luce delle considerazioni fatte in precedenza.

Sicché pur in assenza nel trattato di norme chiare ed esplicite a garanzia dei cittadini della Comunità per ciò che riguarda il parametro di legittimità degli atti comunitari, tale mancanza pur rilevante, non può a nostro avviso ritenersi una vera e propria lacuna del trattato nel senso propriamente giuridico che a tale espressione viene dato. Dovrebbe parlarsi più correttamente di carattere incompleto delle norme pattizie.

D'altra parte proprio tale imperfezione dei trattati, ha generato nel tempo un processo fortemente riformatore e continuativo da parte delle istituzioni, e soprattutto dalla Corte, rivolto a dotare la Comunità di un sistema proprio di garanzie a favore degli individui, giacché la protezione dei diritti fondamentali assume



nella costruzione della *Rule of Law* comunitaria un ruolo prioritario quale fattore di coesione e identificazione di valori comuni.

È certamente giusto, invece, affermare che nel trattato istitutivo del 1957 manca un "catalogo" comprendente norme relative alla protezione dei diritti dell'uomo. Il che è certamente vero ma non può negarsi che in esso figurano disposizioni che riconoscono alcuni di questi diritti e altre che, comunque, potrebbero dar luogo a sviluppi in questo settore.

Ciò posto, tuttavia, che si parli di proprie norme in aggiunta a quelle degli Stati membri, ovvero si tratti anche in questa delicata materia di un trasferimento di poteri sovrani da parte degli Stati membri in favore delle istituzioni, non può in alcun caso conseguire nel nuovo ordine, un regime di garanzie che sia inferiore rispetto a quello già accordato agli individui dagli ordinamenti nazionali anzi, attese le molteplici implicazioni giuridico-politiche dell'integrazione europea, nel delicato processo di integrazione dei diritti dell'uomo nell'Unione, dovrebbe prevedersi un'accelerazione e una dilatazione anche a taluni diritti che nessun catalogo o codice attualmente prevede.

7. Messa da parte l'ipotesi dell'adesione della Comunità europea alla CEDU, ha raccolto generalizzati consensi l'ipotesi della redazione di un *Bill of Rights* interno alla Comunità europea, peraltro anch'esso non immune da problematiche, ove si considerino i sempre possibili motivi di attrito con la stessa CEDU, e con i suoi organi nel suo complesso, creando non poche incertezze per i cittadini dell'Unione sulla scelta del sistema di protezione più efficace e completo.

La *Carta dei diritti fondamentali* è oggi divenuta realtà, posto che la questione dell'adesione dopo le problematiche emerse e il parere negativo della Corte, ha perso quel carattere prioritario che aveva in precedenza e perché anche alcuni indicatori comunitari lo lasciano intendere.

Occorre tuttavia rilevare che il cammino della redazione del "catalogo" dei diritti fondamentali "comunitari" non ha avuto vita facile, laddove si consideri che il comitato di esperti a tal uopo costituito (i lavori sono incominciati con il "comitato Simi-

---

tis”), non ha come detto avuto un compito agevole nella misura in cui la delicata materia oggetto di catalogazione non sembra prestarsi, per le sue indicazioni eterogenee e trasversali, ad una rigida enumerazione di diritti i quali, in quanto patrimonio essenziale dell’individuo, non possono esaurire il proprio ambito considerando questa o quella fattispecie. Quasi come se fosse possibile enucleare diritti fondamentali della Comunità, o dell’Unione, o ancora più specificamente della CEDU.

Ancorché non inserito a pieno titolo nel trattato, pur apprezzandone il significato in una visione di sviluppo futuro, vale la pena ritenere che la ricaduta di tale catalogo comporterà, com’è comprensibile, alcune problematiche all’interno degli ordinamenti nazionali di non facile soluzione, dovute sostanzialmente al diverso impatto del *Bill of Rights* sulle norme costituzionali o, in mancanza, sugli altri sistemi di protezione previsti.

Piuttosto difficili infatti si presentano gli itinerari praticabili, anche laddove una interpretazione “restrittivamente comunitaria” affermi, come sembra, una formulazione del carattere “aperto” di tale *Bill of Rights*, il che non preclude peraltro l’indicazione di un nucleo “chiuso” basilare di diritti, che anzi va auspicato ed incoraggiato.

La tutela dei diritti fondamentali, infatti, così come affermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e dalle disposizioni pattizie sopraggiunte è oggi sostanzialmente assicurata. Anche per il tramite dei principi generali del diritto e sancita espressamente da gli artt. 6 e 7 TUE che costituiscono da un lato, la codificazione dei principi elaborati dalla Corte di giustizia, dall’altro, tuttavia, la risultante omogenea di un ordine trasversale, quello della tutela dei diritti dell’uomo, che al punto in cui siamo è di certo parte integrante degli obiettivi che l’Unione deve raggiungere.

La medesima Corte peraltro, è stata esplicitamente investita dal art. 46 TUE, così modificato dal Trattato di Amsterdam, del controllo giurisdizionale sull’art. 6, lett. b) TUE “per quanto riguarda l’attività delle istituzioni nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei trattati che istituiscono le Comunità europee e a norma del presente trattato”.

È pur vero, comunque, che se l'unica possibilità (politica) per migliorare ulteriormente la posizione degli individui con riguardo ai diritti dell'uomo nell'Unione europea è stata la redazione del *Bill of Rights*, così com'è, appare altresì necessario, infatti, che *a latere* del ruolo indiscusso della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, vadano quanto prima identificati anche ulteriori itinerari processuali. Come, ad esempio, il vetusto progetto che prevedeva il rinvio pregiudiziale alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo per la verifica della compatibilità atti comunitari/CEDU, progetto che appare ancora perseguibile, attraverso il quale la Corte di giustizia delle Comunità europee e, in taluni casi, le persone, possano rivolgersi per la composizione di dubbi interpretativi in ordine alla problematica dei diritti umani di fonte CEDU. Fermi restando i rimedi giurisdizionali che il trattato assegna alle persone per la salvaguardia dei propri diritti contemplati nell'ordinamento comunitario.



GLAUCO NORI  
Università degli Studi di Ancona

## La Convenzione del *possibile*

Il passaggio dalla Comunità economica europea alla Comunità europea, prima, ed all'Unione europea, dopo, è la prova del successo che la costruzione europea ha avuto. Quando si avverte la necessità di procurarsi nuovi strumenti operativi significa che quelli di cui si dispone non sono più sufficienti. La conferma ulteriore che la Comunità, senza aggettivi, ha fatto un lungo cammino si è avuta con la Dichiarazione di Laeken. La necessità di un nuovo sistema di ordine costituzionale indica, al di là di ogni dubbio, che il punto a cui si è arrivati rende insufficienti le strutture istituzionali che sinora hanno operato, strutture che, dopo aver consentito di arrivare a certi risultati, non sono ritenute più utili per andare avanti, o di andare avanti con la speditezza necessaria.

Quali innovazioni introdurre è, e non poteva essere altrimenti, un problema politico.

Mentre è risultato non difficile, quanto meno per chi si è occupato di istituzioni comunitarie, individuare le innovazioni opportune, sono state subito evidenti le difficoltà ad attuarle. Si è insomma riscontrato il solito divario tra l'utile e il possibile. La stessa dichiarazione di Laeken, dopo la modestia dei risultati di Nizza, è stato un segno positivo: ha dimostrato la consapevolezza di quella modestia da parte dei Paesi membri e della necessità di procedere, sia pure lentamente, ma di procedere.

Già nella scelta del procedimento si è, però, manifestata la prudenza con la quale ancora una volta si intendeva tentare di

---

andare avanti. Quando ci si accinge a modifiche di ordine costituzionale, che, in quanto tali, toccano le strutture portanti del sistema, le vie che tradizionalmente si sono seguite sono due: la istituzione di un organo collegiale di estrazione politica con poteri deliberativi oppure la istituzione di organo tecnico con potere di proposta e di un organo politico deliberante.

Nel primo caso la elaborazione è affidata allo stesso organo che ha il potere di decidere cosicché, una volta che si sia raggiunto il consenso, il lavoro è compiuto. Nel secondo chi deve decidere avrà a disposizione un progetto, affidabile dal punto di vista tecnico, al quale potranno essere portate le modifiche e le riduzioni necessarie per arrivare al consenso finale.

Il lavoro dell'organo deliberante, in questo secondo caso, risulta più rapido. Tenendo conto della relazione che accompagna la proposta, nella quale vengono indicati i criteri adottati, è più facile mantenere la coerenza al testo finale anche se vengono adottate modifiche e riduzioni. L'utilità di questo procedimento sta nel fatto che il progetto proposto ha una alta probabilità di essere un buon oggetto dal punto di vista tecnico, mentre sarà dell'organo deliberante la valutazione politica che porterà alla redazione del testo possibile, del testo, cioè, sul quale può formarsi il consenso.

Per la Convenzione si è seguita una via diversa. Anche l'organo proponente, la Convenzione, ha natura politica cosicché il testo finale sarà quello che avrà superato due valutazioni politiche, che in genere producono risultati non di ampio respiro.

Sul testo proposto dalla Convenzione sono state espresse molte perplessità, soprattutto in sede tecnica, da parte di coloro che hanno avuto occasione di occuparsi delle insufficienze operative attuali della Comunità, oltre che dell'Unione. Bisogna riconoscere che i tempi non erano i più adatti per risultati migliori. Era prevedibile che in un periodo di recessione economica le riforme che si auspicavano avrebbero incontrato difficoltà non di poco conto. Le riforme, anche se non avessero comportato costi aggiuntivi, richiedevano riduzioni ulteriori di sovranità; era, dunque, improbabile che potessero essere accettate da Stati che ritengono di dover intervenire a breve in modo incisivo per sollecitare la crescita dell'economia nazionale.

Non solo questa è stata la contingenza sfavorevole. Secondo l'opinione prevalente i settori fiscale, della sicurezza e della politica estera erano quelli in cui maggiormente sarebbe stata utile la comunitarizzazione. La crisi economica, la questione medio-orientale, l'intervento militare in Iraq, con i contrasti conseguenti, hanno reso ancora più ardue le difficoltà che in ogni caso si sarebbero avute. Il risultato è stato che, anche per le materie di maggior rilievo portate nell'ambito comunitario, è stato mantenuto il principio dell'unanimità.

L'unanimità, è un dato ben noto, è il contrario di comunitarietà. In tanto si può dire che la Comunità opera come soggetto distinto, in quanto gli si possa attribuire una sua volontà autonoma. Una tale volontà presuppone il principio maggioritario negli organi comunitari, attraverso il quale le volontà dei singoli si fondono e perdono la loro individualità per costituire una volontà nuova, propria del soggetto Comunità (o dell'Unione, quando quest'ultima avrà una sua personalità giuridica).

Se la volontà della Comunità richiede il consenso di tutti gli Stati membri, la sua attribuzione alla Comunità è solo un artificio giuridico perché il procedimento, dal punto di vista sostanziale, mantiene la fisionomia internazionale, o intergovernativa, se si preferisce.

In altre parole, si richiede la volontà di tutti, così come è richiesta per un qualsiasi trattato internazionale. È solo il procedimento che viene comunitarizzato, senza incidere sulla sostanza. La Comunità finisce con l'essere una sorta di schermo dietro il quale sono gli Stati a mantenere integri i propri poteri. Non c'è dubbio che la progressione sulla via comunitaria, stando al testo proposto dalla Convenzione, risulti ridotta rispetto a quanto in alcuni ambienti si sperava. È soprattutto il mantenimento dell'unanimità, nei settori nei quali più si sentiva la necessità di innovare, che ha suscitato le perplessità maggiori.

Dall'anno prossimo i Paesi membri saranno venticinque e la struttura della Comunità subirà modifiche rilevanti, non solo dal punto di vista numerico. La gran parte dei nuovi membri sono Paesi con strutture democratiche piuttosto recenti e con economie non particolarmente evolute, nelle quali l'agricoltura ha una incidenza al di sopra della media dei quindici membri attuali.

---

Alle divisioni, che sempre si delineano in strutture collegiali, se ne aggiungerà, pertanto, un'altra che non va sottovalutata. È prevedibile che su argomenti cruciali per le politiche comunitarie gran parte dei nuovi membri si troveranno allineati tra di loro e in contrasto con gli altri Paesi: saranno la situazione politica e le condizioni economiche, piuttosto omogenee tra di loro e disomogenee rispetto agli altri Stati, a provocare un tale schieramento. Raggiungere l'unanimità sarà, di conseguenza, spesso impossibile, in ogni caso molto più difficile. Il processo di comunitarizzazione ne riuscirà rallentato e nasceranno dei rischi.

Non è necessario soffermarsi a dimostrare che certi fenomeni, come quello comunitario che si sta esaminando, sono dinamici per loro natura, richiedono una progressione continua, non solo quantitativa ma, in certi momenti, anche qualitativa. Un rallentamento, a maggior ragione un arresto, può pregiudicare i risultati già acquisiti rendendo più difficile l'avanzamento in un tempo successivo. C'è, peraltro, da essere realisti e da porre il problema, la cui rilevanza non ha bisogno di essere sottolineata, nei giusti termini.

Quella che si è fatta sinora, in forma molto generale, è un'analisi di ordine tecnico: partendo dall'esame dei problemi che oggi, in sede comunitaria, si presentano come i più seri, si sono messi a raffronto i risultati della Convenzione con le innovazioni che si ritenevano più utili.

Ma non è questa la formulazione corretta del problema. Chiamati a decidere, questa volta, e giustamente, all'unanimità, sono gli Stati, attraverso i loro organi competenti, che procedono con criteri politici. Se, come sembra corretto, il problema viene posto sul piano politico, i suoi termini cambiano radicalmente. Non si deve ricercare cosa sarebbe stato più utile fare, ma cosa, nella situazione attuale, era possibile. E possibile sarà solo quello che gli Stati riusciranno a concordare. È un semplice esercizio formale ricercare le soluzioni migliori quando le condizioni non le consentono. Il possibile comunitario è oggi alquanto modesto e di esso ci si deve accontentare. Un dato positivo va valorizzato: anche se molto corto, un passo in avanti si sta facendo. Il fatto che modi-



fiche sostanziali all'ordinamento siano state poste allo studio è già un buon segno, anche se le modifiche non dovessero essere attuate: significa che c'è consapevolezza della insufficienza delle strutture attuali. La situazione è in movimento, anche se lento, e questo consentirà di procedere più spediti quando se ne verificheranno le condizioni.

Qualcosa del genere è già capitata in sede comunitaria. Dopo l'Atto unico ci fu un forte scetticismo sulla riuscita del mercato interno. I fatti lo smentirono. Anche in quale caso fu importante avviare un procedimento, lasciando al tempo di ridurre le difficoltà.

Ancora una volta viene confermato un principio valido per tutte le forme di normazione, soprattutto di quella di ordine costituzionale. La norma, per sua natura, ha contenuto politico: è tecnica, come strumento, ma è politica nella sostanza. Nel caso della normazione comunitaria il carattere politico del suo contenuto, se così si potesse dire, è ancora più accentuato. Non può una norma cambiare da sola una situazione politica ben radicata. Può, interpretando correttamente gli orientamenti dell'ambiente, indirizzarne gli sviluppi, ma non può sostituire quegli orientamenti.

Questo vale sicuramente per le norme statali. Se un Parlamento forma norme il cui contenuto politico è estraneo all'ambiente sociale, esse sono condannate all'insuccesso e ad una violazione sistematica. A maggior ragione nell'ambito comunitario. Una innovazione costituzionale, estranea alla cultura politica del tempo, non solo non ha speranza di essere introdotta, dal momento che richiede la unanimità di tutti i Paesi membri, ma, se anche lo fosse, potrebbe produrre effetti negativi maggiori di quelli positivi.

Il testo della Convenzione che uscirà dai prossimi vertici comunitari sarà quello possibile e, in quanto possibile, sarà anche il migliore, sempre dal punto di vista politico. Le valutazioni dovrebbero fermarsi sul piano politico.

La sua utilità sarà più in prospettiva che per il presente. Quando l'ambiente culturale sarà maturo, consentirà di progredire, nel senso che potranno essere utilizzati a maggioranza quegli strumenti operativi per i quali oggi è prevista l'unanimità. L'im-

---

portante è che quegli strumenti entrino in funzione, anche se con qualche difficoltà. Oggi la cultura comunitaria è una sorta di sovrastruttura di una cultura a base nazionalistica.

Quando la classe dirigente sarà formata da quegli studenti che svolgono i loro studi in diverse università europee o che, affrontando lo studio del diritto comunitario come diritto di base di tutti gli ordinamenti europei, procedono con metodo comparatistico, la situazione sarà cambiata radicalmente.

Per quella classe il senso comunitario sarà il fulcro della propria cultura e passare dal criterio dell'unanimità a quello della maggioranza, forse addirittura non qualificata, sarà un problema tecnico, senza implicazioni politiche.

SALVATORE ALOISIO

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

## Attualità delle riflessioni di Piero Calamandrei sul procedimento costituente europeo

### 1. *Una premessa: l'impegno del Calamandrei giurista per la Federazione europea*

Il pensiero e l'opera di Calamandrei sono stati studiati sotto svariati profili: storico, giuridico, letterario e politico<sup>1</sup>. In questo vasto ambito di riflessioni è stato esaminato anche il suo impegno a favore della Federazione europea ma in un'ottica prevalentemente storico-politica. La finalità che ci proponiamo in questa sede è, invece, quella di riprendere gli aspetti salienti delle riflessioni di Calamandrei sul procedimento costituente europeo, nel quadro delle sue considerazioni giuridico-politiche a favore della

<sup>1</sup> Senza alcuna pretesa di completezza citiamo: AA.VV., in *Il Ponte* - numero speciale dedicato a P. Calamandrei, 11, 1958; A. GALANTE GARRONE, *Calamandrei*, Milano, Garzanti, 1987; M. CAMMELLI, "Piero Calamandrei", in *Quaderni costituzionali*, 1987, pp. 529 ss.; AA.VV., "Piero Calamandrei e la costruzione dell'Italia repubblicana", in *Quaderni del Circolo Rosselli*, 4, 1987; AA.VV., *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. Barile, Milano, Giuffrè, 1990; E. SAVINO, "Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei", in *Il Politico*, 1993, pp. 611 ss.; AA.VV., *Piero Calamandrei e la Costituzione*, Milano, M&B, 1995; A. CERRI, "Sul pensiero costituzionalistico di Piero Calamandrei", in *Studi Parlamentari*, 3-4, 1997, pp. 5 ss.; R. GAMBACCIANI LUCCHESI, "Piero Calamandrei e i due volti del federalismo", in *Federalismo & Società*, 4, 1997, pp. 121 ss.; J. MRÁZKOVÁ, "L'Inventario della casa di campagna' alle origini del linguaggio della libertà", trad. it. e Introduzione di S. Calamandrei, in *Il Ponte*, 12, 1997, pp. 69 ss.

---

realizzazione di uno Stato federale europeo, in particolare attraverso l'esame del suo scritto in materia che meglio pare compendiarne il pensiero (almeno sotto il profilo giuridico)<sup>2</sup>, ma che – soprattutto – riveste la maggiore attualità: si tratta della relazione sulla convocazione di un'assemblea costituente europea, presentata al II Congresso internazionale dell'Unione Europea dei Federalisti, tenutosi a Roma dal 7 all'11 novembre 1948<sup>3</sup>.

Calamandrei appare, infatti, assumere, in particolare nell'arco temporale che va dal 1945 al 1953, il ruolo del giurista federalista, del "tecnico" politicamente impegnato<sup>4</sup>. Era quello del "tecnico del diritto" o, più in generale, "dello studioso che propone soluzioni precise per determinate questioni" il ruolo che più rispondeva alla sua natura<sup>5</sup>. Un tecnico, però, mosso da una forte motivazione etica prima ancora che politica. Dunque, si tratta di una funzione ben diversa da quella del politico, ideologo o capo carismatico, piuttosto vicina a quella del consigliere "tecnico-politico" (vale a dire in grado di coniugare i due elementi) del *leader*, ma non per questo poco importante. Pertanto, con questa precisazione, è corretto affermare che "Calamandrei ebbe un ruolo di rilievo nella battaglia per la costruzione di un'Europa federale. Era a Calamandrei, infatti, che Spinelli si rivolgeva ogni qualvolta

<sup>2</sup> In questo senso N. BOBBIO, *Introduzione*, in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, I, 2, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. LII; M. CAPPELLETTI, *La 'politica del diritto' di Calamandrei: coerenza e attualità di un magistero*, in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, cit., p. 267; A. COLOMBO, *Alla testa del 'Ponte'*, *ivi*, p. 546-547; Z. CIUFFOLETTI, "Calamandrei, il federalismo europeo e la pace nel mondo", in *Quaderni del Circolo Rosselli*, 4, 1987, p. 69.

<sup>3</sup> L'edizione citata è: P. CALAMANDREI, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea* (1948), ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., pp. 440 ss. Altri suoi scritti inerenti al tema saranno, ovviamente, menzionati nelle pagine successive. Sulla sua partecipazione all'elaborazione collegiale di altri progetti v. *infra* nota 7.

<sup>4</sup> Z. CIUFFOLETTI, *Calamandrei, il federalismo europeo e la pace nel mondo*, cit., p. 62, afferma che Calamandrei, Rossi e Spinelli, in questo periodo, "condussero la battaglia a favore del federalismo europeo con una sorta di divisione tecnica delle parti. Più ideologica e politica Rossi e Spinelli, più tecnico-giuridica Calamandrei".

<sup>5</sup> Cfr. E. SAVINO, *Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei*, cit., p. 619.

aveva bisogno del parere esperto del giurista<sup>6</sup> e, possiamo aggiungere, non di un giurista qualsiasi ma di un grande tecnico con una cultura giuridica in cui il federalismo e lo Stato federale avevano una posizione di rilievo. È quanto accadde per lo scritto che in questa sede prendiamo prevalentemente in esame, ma anche in molte altre occasioni<sup>7</sup>.

La finalità delle riflessioni giuridiche di Calamandrei intorno alle questioni relative all'unificazione europea è quella di dimostrare, attraverso lo studio dei problemi concreti, "che il federalismo non è impossibile e in quali forme pratiche può realizzarsi"<sup>8</sup>, e ciò sulla base della convinzione che sia necessario cominciare "a tentar di porre in termini pratici, cioè in termini *giuridici*, questo grande ideale, ed a costringerlo (...) nello schema chiarificatore

<sup>6</sup> C. ROGNONI VERCELLI, *L'obiettivo europeo nell'impegno costituente di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei e la Costituzione*, cit., p. 76.

<sup>7</sup> *Ibidem*: "nel giugno 1948, Spinelli chiese a Calamandrei di preparare un rapporto che traducesse in termini giuridici e in precise procedure la convocazione di un'assemblea costituente europea, cui affidare il compito di studiare istituti necessari per dar vita alla Federazione. Calamandrei accondiscese ed elaborò quello che può considerarsi come il primo progetto, giuridicamente concluso, di trattato per la convocazione di una Costituente europea". A. SPINELLI, *Diario europeo 1948/1969*, Bologna, Il Mulino, 1989, riferisce l'episodio (p. 6) e commenta il rapporto scrivendo che "a prima vista sembra troppo formalistico e semplice. Ma ha forse quella semplicità delle cose ben riuscite" (p. 38). Sul punto v., più ampiamente, D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'unione*, Milano, Jaca Book, 1993, pp. 37 ss. L'apporto di Calamandrei a favore di un processo costituente europeo è rappresentato, inoltre, dalla sua partecipazione, al fianco di Spinelli, all'elaborazione da parte di un Comitato giuridico internazionale del *Projet de Statut de l'Assemblée Constituante Fédérale Européenne*, adottato nell'ambito di una conferenza internazionale dell'UEF tenuta a Lugano dal 18 al 20 Aprile 1951 (per ulteriori informazioni v. D. PREDÀ, *op. cit.*, pp. 50 ss.), nonché al Comitato di studi per la Costituzione europea, presieduto da P.H. Spaak (D. PREDÀ, *op. cit.*, pp. 70 ss. e *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1953-1953*, a cura di D. PREDÀ, Padova, Cedam, 1996), i cui risultati in parte insoddisfacenti erano criticati da Calamandrei nella relazione giuridica tenuta al Congresso di Torino del MFE del dicembre 1952 (relazione citata da D. PREDÀ, *op. cit.*, p. 176).

<sup>8</sup> P. CALAMANDREI, *Il federalismo non è un'utopia* (1945), ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., p. 411.

della formulazione legale”<sup>9</sup>. Questo in conformità alla sua visione del ruolo del giurista: infatti “egli contestava la concezione corrente della funzione del giurista quale ordinatore e classificatore delle realtà politiche. Pensava alla ‘efficacia dialettica delle leggi, come creatrici del costume’”<sup>10</sup>. Perciò “collocava il lavoro giuridico di chi come lui studiava i problemi dello stato federale europeo, tra le forze che cooperano al raggiungimento dell’obiettivo: ‘Dimostrare quale è la forma pratica del federalismo è un modo per contribuire al federalismo: dimostrare che si può. Dimostrare che si esce dall’utopia e si entra nella ragione’”<sup>11</sup>. Era convinto che “anche la preparazione dei piani a tavolino e i calcoli anticipati dei giuristi possono avere, nella storia, il loro valore pratico”, essere una forza storica “che, ragionando in via d’ipotesi su una realtà ancora in divenire, concorre a dirigerla e a plasmarla secondo le previsioni”, considerando che “tra gli altri coefficienti che possono indurre gli uomini a volere, c’è anche quello di persuaderli che, se volessero, le difficoltà pratiche per arrivare allo scopo non sarebbero insormontabili. Il motto *volere è potere* è più vero capovolto: *potere è volere*”<sup>12</sup>.

Da grande giurista Calamandrei vuole spazzare via i cavilli che gli oppositori possono strumentalmente frapporre alla costruzione dello Stato federale europeo, per lasciare alla volontà politica il compito di decidere senza alibi formali.

Anche per quanto riguarda il suo scritto sul procedimento costituente, va sottolineato il piano squisitamente giuridico sulla base del quale Calamandrei vuole studiare il problema che si pone, vale a dire “quale procedimento” gli Stati che lo volessero “dovrebbero seguire, secondo i principi del diritto internazionale e del diritto costituzionale generale, per arrivare praticamente,

<sup>9</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo* (1945), ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., p. 413, (corsivo dell’Autore).

<sup>10</sup> Cfr. E. SAVINO, *Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei*, cit., p. 620, le citazioni che riporta tra virgolette fanno riferimento ad inediti di Calamandrei, indicati dall’Autrice alle note 34 e 35.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> P. CALAMANDREI, *Disegno preliminare di federazione mondiale - Presentazione* (1949), ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., p. 466.

senza soluzione di continuità giuridica" alla costituzione legale di una Federazione<sup>13</sup>. Coerentemente al ruolo di giurista federalista che ha incarnato, egli dà per presupposto che ci sia una volontà politica a favore dell'idea di una Federazione europea (al sostegno della quale contribuisce in altra sede) ed affronta esclusivamente la questione tecnico-giuridica "in cui tutto il problema consiste nel trovare i procedimenti e i metodi pratici per trasformare concretamente questa idea in una realtà concreta"<sup>14</sup>. Al di là del suo atteggiamento da tecnico schivo, il contributo di Calamandrei non deve essere sottovalutato, perché la dimostrazione della possibilità di instaurare un processo costituente europeo in conformità al quadro giuridico preesistente rappresenta un apporto utile a rafforzare, nel suo complesso, la posizione politica favorevole a tale processo.

## 2. *La chiarezza degli obiettivi: Stato federale, Costituzione, cessione di parte della sovranità*

Prima di esaminare nel merito le considerazioni di Calamandrei sulla convocazione di un'assemblea costituente europea, è opportuno evidenziare come, nella stessa relazione, siano esplicitati chiaramente gli obiettivi del procedimento che si vuole delineare: la realizzazione di uno *Stato federale o Federazione di Stati*, mediante l'approvazione di una *Costituzione*, quindi attraverso l'esercizio del potere costituente e con il trasferimento di una parte della *sovranità* allo Stato federale.

Sotto il primo profilo, l'alternativa è posta decisamente tra modello statale (lo Stato federale o Federazione di stati) e non (una semplice Unione di stati sovrani associati), con una dichiarata opzione per il modello dello Stato federale<sup>15</sup>. È significativo, sia

<sup>13</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit. pp. 440-441, (corsivo dell'Autore).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit. p. 442. Sulla differenza tra le nozioni di Confederazione, Stato federale, Stato unitario, accolta dall'A. v. altresì ID., *Stato federale e confederazione di stati* (1947), ora in *Scritti e discorsi politici*, cit., p. 418. Sul punto ritorneremo tra poco, a proposito della nozione

pure solo sotto il profilo terminologico, sottolineare come Calamandrei utilizzi le definizioni: "Stato federale" e "Federazione di stati" o "Federazione" *tout court*, come sinonimi, secondo l'uso classico, riferito alla dottrina federalista americana, vale a dire secondo l'uso del termine successivo alla Costituzione americana del 1787<sup>16</sup>.

Anche il termine Costituzione, riferito al processo di unificazione europea, può con gli occhi odierni fare apparire necessaria qualche precisazione, essendo stato usato in svariate accezioni<sup>17</sup>. Tuttavia, nel contesto in esame, pare evidente che Calamandrei intenda riferirsi alla "Costituzione per antonomasia", che "non può che essere dettata da un atto costituente del popolo sovrano", quindi essere democratica, e che è inscindibilmente connessa allo Stato il quale "è oggetto necessario della Costituzione e strumento indispensabile per renderla effettiva"<sup>18</sup>.

di sovranità. In merito alla distinzione Stato federale - Confederazione di stati v., per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Confederazione di Stati*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 854.

<sup>16</sup> Fino a quel momento e, quindi, anche nel testo del *Federalist*, i termini Confederazione e Federazione sono usati tanto per denominare le vecchie leghe di Stati quanto la nuova Costituzione (oggi detta federale) anche se "la distinzione delle cose (...) è sempre netta. La mancata distinzione dei nomi è solo la riprova del fatto che sino al 1788 non c'era nulla da distinguere nel campo delle leghe tra Stati" (cfr. M. ALBERTINI, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 52 nota 13; *ivi*, p. 56 ss. l'A. sottolinea come la nozione di Federazione sia ben individuata soltanto nel dominio della politica non in altre discipline; sulla non coincidenza tra teoria politica del federalismo e teoria giuridica dello Stato federale v. M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 370). Gli autori del *Federalist*, peraltro, superarono, nella sostanza, l'uso tradizionale del termine federale quale sinonimo di confederale fatto dai loro avversari (v. A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, (*The Federalist*, 1788), trad. it. B. M. Tedeschini Lalli, Bologna, Il Mulino, 1997, in particolare saggio n. 39 pp. 370 ss.; per un'analisi storico-politica del saggio: F. FANTONI, *Il virginiano Madison e il «Federalist»*, in *Il Politico*, 1991, pp. 542-543 e 548 ss.) e la loro opinione prevalse, tant'è che la Costituzione USA è pacificamente definita federale.

<sup>17</sup> Sui diversi significati attribuiti al termine "Costituzione", con particolare riferimento all'esperienza europea, A. ANZON, *La Costituzione europea come problema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, pp. 629 ss.; per una condivisibile critica alla tesi secondo la quale i Trattati sono la Costituzione dell'Unione europea, v. pp. 645 ss.

<sup>18</sup> Cfr., A. ANZON, *La Costituzione europea*, cit., pp. 632 e p. 634.



Illuminanti per capire l'idea di federalismo che Calamandrei fa propria sono i suoi riferimenti alla nozione di sovranità. Egli accoglie decisamente la tesi classica, risalente agli autori del *Federalist*, secondo la quale la sovranità è ripartita tra lo Stato federale e gli stati membri<sup>19</sup>. Questo concetto è ricorrente in tutti i suoi scritti in materia, fin da quando afferma – a guerra ancora in corso, nella Firenze liberata – che per realizzare un'unità collettiva europea, occorre che ogni Patria “rinunci a una parte della sua sovranità per trasferirla” ad un organismo superiore<sup>20</sup>. Più chiaramente, sostiene che, a differenza di quanto accade nella Confederazione, “nello Stato federale la fusione è giunta ad uno stadio molto più avanzato, sicché gli Stati componenti hanno perduto ognuno una parte di sovranità per cederla ad uno Stato centrale sopraordinato”, quindi “*nello Stato federale gli Stati componenti e federati non sono più del tutto indipendenti, non sono più del tutto sovrani*” ma tale limitazione della sovranità “non è fatta in perdita perché quella porzione di sovranità che si perde sul piano nazionale ha come compenso e corrispettivo la partecipazione ad una sovranità più vasta e più alta, cioè a quella sovranità che si esercita su un piano supranazionale”<sup>21</sup>. Ancora, si riferisce all'obiettivo “di costruire in Europa una vera ‘Federazione’, cioè uno Stato europeo fornito di propria sovranità, superiore a quella dei singoli Stati componenti, la sovranità dei quali dovrebbe trovarsi necessariamente limitata da quella dello Stato federale di cui fanno parte”, Stato federale che “all'atto stesso in cui nasce sottrae per riassumerla in sé una parte della sovranità dei singoli Stati che entrano a far parte della Federazione”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Gli autori del *Federalist* sostengono – come è noto – la natura statale sia dello Stato federale che degli stati membri, l'uno e gli altri sovrani, ciascuno nella sfera di propria competenza (cfr. A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, cit., saggi nn. 9, 15 e 32 (Hamilton) rispettivamente pp. 183 ss., pp. 220 ss., pp. 324 ss., in particolare p. 328, e i saggi nn. 39 e 45 (Madison) pp. 370 e 420 ss.).

<sup>20</sup> P. CALAMANDREI, *Il federalismo non è un'utopia*, cit., p. 411. Si tratta del testo del discorso pronunciato all'assemblea inaugurale dell'Associazione Federalisti Europei a Firenze il 27 gennaio 1945.

<sup>21</sup> P. CALAMANDREI, *Stato federale e confederazione di Stati*, cit., pp. 418-420 (corsivo dell'Autore).

<sup>22</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 441-442. Anche a proposito

---

### 3. *Una procedura costituente europea nel rispetto delle costituzioni nazionali*

Come abbiamo già accennato, per Calamandrei è fondamentale che lo Stato federale europeo sorga non *dal fatto*, bensì *dal diritto*, cioè attraverso il funzionamento pacifico e legale di procedimenti costituzionali predisposti per raggiungere tale scopo, che la nascita del nuovo Stato avvenga, dunque, "nelle vie *di diritto*, senza che ci sia una frattura degli ordinamenti giuridici preesistenti"<sup>23</sup>. Pertanto, l'obiettivo dello studio del giurista fiorentino è quello "di stabilire le forme e i procedimenti per arrivare a convocare, *servendosi dei mezzi giuridici esistenti*" un'assemblea costituente europea e di risolvere il connesso problema di procedura costituzionale<sup>24</sup>.

A questo punto l'attenzione si concentra su due aspetti: I) l'organo competente alla redazione della Costituzione di uno Stato federale europeo, II) il procedimento giuridico da seguire per convocare, disciplinare, sancire, una tale procedura costituente.

#### 3.1 (segue): a) *l'organo costituente*

Per quanto riguarda il primo aspetto Calamandrei, coerentemente con quanto abbiamo visto finora, afferma "che l'organo indispensabile per fondare gli Stati Uniti d'Europa non possa essere che un'assemblea costituente europea, formata dai rappresentanti dei diversi popoli aderenti all'idea di Federazione e legit-

del progetto di inserire nella Costituzione italiana una formula che consentisse l'apertura ad una "federazione supernazionale" mediante limitazioni della sovranità nazionale (il testo che diverrà, nella stesura approvata, l'art. 11 della Costituzione italiana), P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, cit., p. 415, spiega che "alla federazione non si arriverà se non attraverso una rinuncia degli Stati federati alla pienezza della loro sovranità".

<sup>23</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 443-444 (corsivi dell'Autore). A proposito delle modalità di formazione degli Stati v., per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, Jovene, 1983, pp. 66 ss., in particolare per la formazione secondaria per modificazione degli stati federali, p. 68.

<sup>24</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 445 (corsivo dell'Autore).

timata dagli Stati a redigere la carta costituzionale del nuovo Stato federale”<sup>25</sup>, sgombrando, così, subito il campo dall’ipotesi, sempre incombente, di soluzioni di tipo intergovernativo.

Al centro della procedura costituente federale stanno, dunque, due elementi il cui consenso è determinante: i vari popoli aderenti, che danno vita ad un popolo federale, e gli Stati partecipanti. Una Federazione, quella europea in particolar modo, non può essere, infatti, “soltanto il risultato dell’espressione della volontà costituente di un soggetto nuovo, né quello della stipula di un contratto tra soggetti preesistenti, ma quello di un atto complesso” che contenga in sé l’una e l’altro e il cui risultato sia un documento con, insieme, le caratteristiche di una Costituzione e quelle di un Trattato<sup>26</sup>. Tali caratteristiche si devono estrinsecare in una duplice forma di legittimazione, quella popolare – nella particolare forma di un “popolo di popoli” detto federale – che dà vita ad una Costituzione, e quella statale, giacché ogni Stato deve aderire nella sua individualità al progetto costituzionale, con un meccanismo che non può che essere analogo alla ratifica di un Trattato. Il procedimento costituzionale federale, secondo Calamandrei, deve ricomprendere tutte queste esigenze.

Pertanto l’organo incaricato di dare voce alla volontà popolare del costituendo popolo europeo, composto dai popoli federandi, non può che essere un’assemblea costituente europea.

Il requisito imprescindibile per qualsiasi organo chiamato a deliberare la Costituzione federale europea sarebbe, comunque,

<sup>25</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 445 (corsivo dell’Autore). Tale assemblea, prosegue, dovrà essere “legittimata a deliberare il testo della costituzione federale con efficacia in certo senso vincolante (si vedrà in quale misura) nei confronti dei singoli Stati” mediante dei poteri conferiti “in maniera che appaia conforme alle esigenze dei vari ordinamenti giuridici dei singoli Stati, cioè in armonia con essi e non in contrasto”.

<sup>26</sup> Cfr. F. ROSSOLILLO, “La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto”, in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 180 ss. Rossolillo sostiene, in effetti, che la Federazione europea sarà l’espressione della volontà costituente di un popolo europeo in formazione e di popoli nazionali in dissoluzione, ma che al termine del processo resterà un solo popolo, sia pur federale quindi pluralistico e non nazionale. Ad avviso di chi scrive non è così: i popoli nazionali restano come entità costitutive del popolo federale.

---

quello di avere una composizione che ne faccia "una assemblea *non di Stati ma di popoli*", vale a dire che in essa dev'essere superato il principio dell'uguaglianza giuridica degli Stati e quello, conseguente, della rappresentanza per delegazioni statali, vincolate da un mandato imperativo ai rispettivi Stati nazionali, a favore di una rappresentanza di ciascuno Stato proporzionale (sia pure con i correttivi necessari alla tutela degli stati più piccoli) alla sua popolazione ma, soprattutto, svincolata da ogni legame di delegazione nazionale, "sicché l'assemblea appaia composta da rappresentanti non degli Stati ma dei popoli, e le votazioni avvengano, secondo il principio di maggioranza, per teste e non per delegazioni di Stati"<sup>27</sup>. Questa assemblea opererebbe, quindi, non secondo strumenti di diritto internazionale ma sulla base di un comune diritto costituzionale in via di formazione<sup>28</sup>. Essa sarebbe la sede del passaggio a una dimensione federale, la sede in cui i rappresentanti dei popoli aderenti decidono e fissano nella Costituzione le condizioni alle quali fondare uno Stato federale, diventando al tempo stesso i rappresentanti del popolo della Federazione<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda la composizione dell'assemblea, lo stesso Calamandrei ammette la possibilità di più soluzioni quando riconosce che "l'unico modo concepibile di nomina di questi rappresentanti dovrebb'essere quello della *elezione popolare a suffragio universale*. Ma ragioni di carattere pratico consigliano di affidare

<sup>27</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 447-449 (corsivo dell'Autore).

<sup>28</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 449-450. *Ivi*, sottolinea anche che all'inizio di questa fase sta un momento decisivo, perché ciascuno Stato accettando di partecipare non con rappresentanti del suo governo ma del suo popolo, nominati in numero proporzionale e votanti per teste invece che per delegazione alle trattative per rinunciare ad una parte della propria sovranità, accetta il principio federale.

<sup>29</sup> Questo requisito differenzia il procedimento proposto da quello del voto per delegazione di ciascuno Stato, proprio del processo di costituzione dello Stato federale per antonomasia, gli Stati Uniti d'America (in proposito v. E. TAGLIACCOZZO, *Gli insegnamenti della Convenzione di Filadelfia*, in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di L. BOLIS, Milano, Comunità, 1957, p. 84). Il mutato contesto storico e, soprattutto, l'evoluzione delle modalità di esercizio del principio democratico rendono evidenti le ragioni di questa differenza, che non toglie importanza alle analogie che avremo modo di sottolineare più avanti.

questa nomina ai Parlamenti". È vero, prosegue, che in questo modo i componenti dell'assemblea non avrebbero un mandato esplicito – né diretto né indiretto – a deliberare la Costituzione della Federazione europea, ma questa difficoltà è superabile "attraverso una sanatoria ottenuta per mezzo di approvazione successiva data nelle più solenni forme costituzionali"<sup>30</sup>.

Al fine di consentire la convocazione di un'assemblea legittimata a lavorare con efficacia "giuridica" per la Costituzione federale europea, Calamandrei propone, infatti, che i poteri deliberativi della costituente europea "siano limitati alla redazione del testo della costituzione federale, la cui entrata in vigore dovrà essere condizionata alla successiva e separata approvazione di ciascuno Stato aderente". Egli suggerisce "che all'assemblea europea sia conferito il potere di redigere il testo definitivo della costituzione europea, ma non quello di metterlo in vigore nei confronti degli Stati aderenti ai quali, in sede di successiva approvazione, dovrà essere lasciato il potere di accettarlo o di respingerlo in blocco, ma non il potere di ridiscuterlo o di introdurre modificazioni", come soluzione intermedia rispetto all'alternativa tra fare dell'assemblea un semplice comitato di studi o un organo costituente sovrano, avente il potere di imporre l'osservanza del testo approvato agli Stati, anche al fine di non rendere l'adesione iniziale degli Stati eccessivamente vincolante<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 450-451 (corsivo dell'Autore). A proposito della funzione di legittimazione a posteriori dell'operato del detentore del potere costituente da parte della sovranità politica del popolo, v. A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione Profili di teoria costituzionale*, in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 1997, pp. 116-117 e pp. 143-148.

<sup>31</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 446. È da notare l'analogia con il procedimento di ratifica della Costituzione degli Stati Uniti d'America, per quanto riguarda l'inemendabilità del testo approvato dall'organo costituente.

---

3.2. (segue): b) *dalla convocazione dell'organo costituente alla ratifica della Costituzione*

Una volta delineati i contorni che dovrebbe avere l'organo incaricato di redigere la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa, il quale rappresenta il nocciolo della procedura costituente, Calamandrei affronta gli altri aspetti che questa procedura solleva nel suo complesso: dalla fase di instaurazione a quella conclusiva.

Per quanto riguarda il momento cruciale dell'avvio della procedura, egli sottolinea come l'iniziativa di "uno Stato il quale essendo disposto a far parte della costituenda Federazione europea, si rivolga ad altri Stati per invitarli a aderire a questa iniziativa" sia "una condizione di *fatto*, di carattere storico politico" indispensabile<sup>32</sup>.

Calamandrei, inoltre, avanza la proposta, comprensibile soltanto ricordando il momento storico in cui il documento è stato redatto, di costituire "una specie di unione provvisoria di Stati creata per trattato (...) per deliberare il passaggio alla fase federale" e creare l'organo competente ad effettuare questo passaggio, nonché "per stabilire alcuni principi generali" sulla formazione, la composizione ed il funzionamento dell'assemblea costituente che egli chiama lo "*statuto dell'assemblea costituente europea*"<sup>33</sup>. A queste affermazioni segue un esplicito richiamo all'esperienza della formazione degli Stati Uniti d'America, con la realizzazione prima di una confederazione di stati e la successiva trasformazione di questa in uno Stato federale.

Questa fase "*precostituente*" è ritenuta "il punto più delicato e più importante di tutto il procedimento". Essa è basata sui "procedimenti tradizionali con cui si concludono gli accordi internazionali tra Stati", trattandosi di "una conferenza di governi" che decide all'unanimità ed in cui ciascuno Stato è rappresentato da un ministro ed ha un voto. Infatti "per preparare il passaggio dalla sovranità piena degli Stati aderenti a quella dell'assemblea europea in cui i rappresentanti dei popoli concorreranno all'in-

<sup>32</sup> In questo senso P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 452-453.

<sup>33</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 455 e 453.

staurazione di una nuova sovranità, occorrerà che ciascuno Stato esprima la sua volontà attraverso gli organi già costituiti, nelle forme volute dal diritto costituzionale interno e dal diritto internazionale”, ciò sempre al fine di garantire l’assenza di soluzioni di continuità giuridica. A tal fine “la convocazione di un’assemblea di popoli, deliberante secondo il principio di maggioranza, presuppone (...) un trattato tra Stati concluso secondo il principio di unanimità”<sup>34</sup>.

Il Trattato concernente lo Statuto della costituente europea avrebbe dovuto riguardare pochi aspetti: la decisione di convocare un’assemblea costituente europea, con l’incarico di redigere il testo della Costituzione da sottoporre all’approvazione dei singoli Stati; il numero dei componenti e la loro ripartizione tra i vari Paesi aderenti, tale da coniugare esigenze di proporzionalità e salvaguardia degli Stati piccoli; l’accettazione del principio del voto a maggioranza e per testa e non per delegazione in seno all’assemblea; i criteri di composizione dell’assemblea che, come abbiamo visto, nel progetto in esame sono basati su di un’elezione parlamentare, restando comunque alcuni margini di discrezionalità ai singoli stati<sup>35</sup>. Questo trattato dovrebbe, quindi, essere sottoposto alla ratifica dei rispettivi Parlamenti, quando ciò fosse previsto dagli ordinamenti interni<sup>36</sup>.

Calamandrei supera i dubbi relativi alla procedura costituzionalmente legittima di approvazione di questo trattato preliminare ricordando che “l’adesione alla costituzione dell’assemblea costituente ha uno scopo soltanto preparatorio, che non menoma in maniera definitiva la sovranità degli Stati aderenti”: il momento fondamentale sarebbe infatti rappresentato dall’accettazione da parte dei singoli Stati del testo costituzionale<sup>37</sup>.

Una volta ultimate le ratifiche (o raggiunto un numero minimo di adesioni, se così si volesse prevedere), sarebbero realizzate le condizioni per la convocazione dell’assemblea, da attribuirsi ad un organo provvisorio, individuato dal trattato di convocazione<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 454 e 455.

<sup>35</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 456-457.

<sup>36</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 456.

<sup>37</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 458-459.

<sup>38</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 459-460.

---

Dopo la fase propriamente costituente svolta dall'assemblea, che termina con l'approvazione del testo della Costituzione, inizierebbe la fase conclusiva rappresentata dall'adesione definitiva degli Stati. È il momento in cui verrebbe formalmente ceduta allo Stato federale quella parte della sovranità delimitata dall'assemblea rappresentativa. Questa fase spetterebbe ai soggetti detentori della sovranità, che la eserciterebbero secondo le forme previste dalle rispettive carte fondamentali. È solo in questo momento che ciascun Paese deciderebbe definitivamente di entrare a far parte della Federazione, alle condizioni poste dall'assemblea. Questa decisione si estrinsecerebbe, formalmente, nella ratifica del Trattato-Costituzione che istituisce la Federazione europea da parte degli Stati che già si sono impegnati nell'avvio della procedura costituente, o di alcuni di essi<sup>39</sup>. È, questo, un punto qualificante del piano in esame.

L'acquisto di un'efficacia vincolante da parte della Costituzione federale è, dunque, subordinato alla sua sottoposizione "all'approvazione di ciascuno Stato, non solo nelle forme più solenni, che possono esser richieste per le modificazioni costituzionali, ma altresì mediante diretta consultazione popolare (ove questa modalità sia stabilita dalla costituzione federale)"<sup>40</sup>. Quest'affermazione necessita di alcune precisazioni. La previsione di una ratifica mediante le forme più solenni non può essere letta che in combinazione con le disposizioni costituzionali di ciascuno Stato, alle quali sarebbe necessario attenersi. Calamandrei pare preferire comunque, probabilmente per evitare obiezioni, una ratifica con legge costituzionale, anche se, per quanto riguarda l'Italia ed i paesi con clausole costituzionali simili, egli stesso precisa che "nelle costituzioni di alcuni Stati le modificazioni della forma costituzionale dello Stato, occorrenti per entrare a far parte di una Federazione di Stati, sono previste e già previamente consentite: come nell'art. 11 della Costituzione italiana"<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 459, 461-463.

<sup>40</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 461, nonché p. 463 dove ribadisce che gli Stati dovranno approvare il testo della Costituzione federale "nelle forme previste dalle costituzioni di ciascuno di essi, ed eventualmente in quelle stabilite nella stessa costituzione federale".

<sup>41</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 458. In questo senso, che



In ogni caso gli Stati chiamati a ratificare il testo di Costituzione della Federazione europea redatto dall'assemblea "potranno accettarlo o respingerlo, non modificarlo"<sup>42</sup>. È questa una condizione irrinunciabile per evitare il riaprirsi della fase di stesura della Costituzione, perciò una ratifica condizionata o contenente delle riserve, a proposito del Trattato-Costituzione, non può che equivalere ad una non ratifica<sup>43</sup>.

Un ultimo aspetto riguarda la clausola di entrata in vigore automatica della Costituzione, in relazione alla quale Calamandrei prevede "che quando il testo della costituzione federale sarà stato approvato almeno da un certo numero di stati (per esempio sei), la costituzione entri senz'altro in vigore per essi e tra essi sia senz'altro costituito come Stato federale sovrano il primo nucleo degli Stati Uniti d'Europa"<sup>44</sup>.

#### 4. *Attualità delle considerazioni sulla convocazione dell'assemblea costituente europea*

Le riflessioni di Calamandrei sulla procedura costituente europea assumono una sorprendente attualità giuridica, a più di cinquant'anni dalla loro pubblicazione, per il mutato contesto politico europeo, nel quale – per certi aspetti a somiglianza degli

condividiamo pienamente, ci sia consentito di rinviare per ulteriori considerazioni e richiami alla dottrina a S. ALOISIO, *Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea*, in *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, a cura di M. MASCIA e A. PAPISCA, Bari, Cacucci, 2000, pp. 159 ss.

<sup>42</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 463.

<sup>43</sup> Ci parrebbe, al più, ammissibile una ratifica accompagnata dalla presentazione di proposte di emendamento da esaminare successivamente, nel rispetto delle procedure di revisione previste dalla Costituzione stessa. Ciò a somiglianza di quanto accaduto negli Stati Uniti d'America, con le vicende che condussero all'entrata in vigore, nel 1791, del complesso di emendamenti denominati *Bill of rights*. Sul punto v. F. SPOLTORE, *Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal 1787 al 1800 e la sua attualità*, in *Il Federalista*, XLII (2000) pp. 173 ss.

<sup>44</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 461.

---

anni in cui scriveva Calamandrei – termini come “Costituzione”<sup>45</sup> e “Federazione” tornano ad essere utilizzati da *leaders* politici di primissimo piano nella discussione sul futuro del processo di unificazione europea<sup>46</sup>.

Il quadro storico ed istituzionale nel quale venivano affrontati, nel 1948, i problemi giuridici relativi alla convocazione di un’assemblea costituente europea è – pare ovvio – radicalmente cambiato. È mutato il contesto internazionale, con la fine della guerra fredda, della quale allora si evidenziavano i prodromi, ed il conseguente mutamento della geopolitica del continente; si sono modificati i rapporti internazionali, con l’accentuarsi dell’interdipendenza tra aree geografiche molto distanti ed il conseguente sorgere di quel complesso fenomeno comunemente denominato “globalizzazione”; il processo di unificazione europea, in quegli

<sup>45</sup> Sottolinea come il termine “Costituzione”, evitato per molto tempo nei documenti ufficiali, sia stato consacrato con la dichiarazione di Laeken in un documento ufficiale, S. GUERRIERI, *Verso una Costituzione europea: i lavori della Convenzione*, in *L’Unità dell’Europa. Rapporto 2003 sull’integrazione europea*, a cura di G. VACCA, Bari, Dedalo, 2003, p. 172.

<sup>46</sup> Ci riferiamo, ad esempio, al discorso pronunciato dal ministro degli esteri tedesco, Fischer, il 12 maggio 2000 all’Università Humboldt di Berlino (trad. it. integrale in *L’Unità europea* maggio 2000 p. 4), all’intervento del Presidente francese Chirac al *Bundestag* del 27 giugno 2000, ma anche alle discussioni scaturite dalle dichiarazioni dell’allora Presidente del Consiglio, Amato (v. in particolare l’intervista concessa a Barbara Spinelli e pubblicata su *La Stampa* del 13 luglio 2000), nonché al discorso del Presidente della Repubblica, Ciampi, pronunciato all’Università di Lipsia il 6 luglio 2000 (per ulteriori riferimenti cfr. la stampa quotidiana dei giorni successivi alle date citate). V. altresì, sulla stampa dei giorni successive agli eventi, il discorso del Presidente tedesco Rau al Parlamento europeo del 4 aprile 2001 (trad. it. in *L’Unità* del 5 aprile 2001) e la lettera di sostegno indirizzatagli nei giorni successivi dal Presidente Ciampi, le posizioni assunte dal Cancelliere federale Schröder e dall’SPD in occasione del Congresso dei Socialisti europei (Berlino 7 e 8 maggio 2001) e il successivo intervento, di segno negativo ma pur sempre nella prospettiva di un dibattito costituente, del Presidente del Consiglio francese, Jospin (28 maggio 2001). Il dibattito diventa amplissimo, pur perdendo il vigore iniziale, in concomitanza ai lavori della Convenzione: tra i tanti interventi esterni ai lavori della Convenzione, ricordiamo, a titolo esemplificativo, C. A. CIAMPI - J. RAU, “L’Europa e la svolta necessaria”, in *Corriere della sera*, 16 gennaio 2003.

anni in fase iniziale ma con prospettive di rapida realizzazione, è giunto – attraverso fasi alterne – a quella complessa costruzione istituzionale rappresentata dall'Unione europea. Ciò nonostante, tenendo conto dei cambiamenti intercorsi, in particolare per quanto riguarda i vari livelli di integrazione europea consolidati ed il c.d. *acquis communautaire*, e contestualizzando adeguatamente le soluzioni proposte, i termini generali nei quali Calamandrei individuava ed affrontava i problemi posti dalla questione paiono, a parere di chi scrive, tuttora estremamente adeguati alla realtà attuale.

La complessità insita nel modello di integrazione europea realizzato in questi cinquant'anni non fa venir meno, infatti, quella che fin dall'inizio è apparsa l'alternativa tra i possibili modelli di unificazione europea: la realizzazione di una democrazia sovranazionale mediante uno Stato federale (federazione di stati) o un'unione di stati sovrani, democratici al loro interno.

Al riguardo, la chiarezza terminologica del giurista fiorentino è, forse, uno degli aspetti che si fanno maggiormente apprezzare ai nostri giorni. Infatti, dopo mezzo secolo di integrazione europea e la creazione di un sistema complesso e innovativo come l'Unione europea, con elementi di tipo federale che si innestano su uno schema sostanzialmente confederale ed intergovernativo, nonché a causa dell'affermarsi di tesi che sostengono il superamento della statualità in senso classico a favore di un neocontrattualismo, i modelli di riforma dell'UE proposti recentemente tendono, invece, a fare emergere soluzioni che mirano a "terze vie", al confronto delle quali la nettezza della alternativa posta da Calamandrei risalta ancor più per la sua chiarezza<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> V. p. es. PH. C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché* (*How to Democratize the European Union - and why Bother?*, 2000), trad. it. R. Falcioni, Il Mulino, Bologna, 2000, il quale ipotizza "che l'U.E. diventi qualcosa di qualitativamente differente, né una *confederazione* intergovernativa né uno *stato/federazione* sovranazionale - piuttosto una delle due forme di dominio politico" che definisce *consorzio* o *condominio* (pp. 33, 79), pur prevedendo un processo decisionale di riforma, sostanzialmente costituyente (pp. 148 ss.). Di un tipo moderno di confederazione, che coinvolga direttamente gli individui, ne tuteli i diritti fondamentali e generi una cittadinanza

---

Abbiamo visto come per Calamandrei sia fondamentale che lo Stato federale europeo sorga nel rispetto del *diritto*, senza una frattura degli ordinamenti giuridici preesistenti<sup>48</sup>. Questa esigenza è, a nostro avviso, tutt'ora imprescindibile se riferita a un procedimento finalizzato alla realizzazione di uno Stato federale. In questo caso il rispetto dei limiti giuridici derivanti dagli ordinamenti degli stati costituenti è connaturato al fine, poiché il procedimento costitutivo di uno Stato federale non mira (come accade negli altri casi di realizzazione di nuove entità statuali) alla sostituzione, previa eliminazione, degli ordinamenti giuridici dai quali muove, bensì a sovrapporsi ad essi, eventualmente modificandoli, sempre ricomprendendoli. Infatti, una peculiarità fondamentale del processo federale è quella di avere tra i suoi attori, oltre alla

comune potendo diventare l'approdo definitivo di un'unione di stati, parla - con riferimento all'Unione europea - A. LA PERGOLA, "Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni (Una celebre dicotomia «Stato federale - Confederazione», la Confederazione di tipo antico e moderno, l'idea europeistica di Comunità)", in *Diritto e società*, 1992, in particolare pp. 500 ss. e pp. 503 ss.

Per la teorizzazione di una Costituzione europea senza Stato, in un quadro di sostanziale trasformazione della nozione di sovranità, L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, pp. 418 ss. e pp. 427 ss. Relativizza il concetto di sovranità, in relazione al processo di unificazione europea, fino a prefigurarne il superamento N. MACCORMICK, *Sovranità e post-sovranità*, in *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "Commonwealth" europeo (Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth, 1999)*, trad. it. A. Torre, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 249 ss.

<sup>48</sup> *Supra* § 3. Non risulta in contrasto con la procedura proposta da Calamandrei - come pure a prima vista potrebbe sembrare - quanto sostenuto da A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituzionale europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, pp. 620, 645, poiché mentre afferma - collocandosi su di un piano di ragionamento diverso rispetto a quello di Calamandrei - che "il progetto costituente europeo si pone obiettivamente come 'eversivo' (e cioè profondamente modificativo) dell'ordine costituzionale esistente nei singoli Stati-membri" e che "un nuovo ordinamento (...) non deriva mai *giuridicamente* da quello che lo precede", riconosce, al tempo stesso, la possibilità che il nuovo ordinamento "venga instaurato (...) in accordo con le previgenti regole procedurali", anche se solo sulla base della valutazione secondo la quale "i limiti giuridici derivanti dal preesistente ordinamento costituzionale e dall'ordinamento internazionale valgono, per chi pretenda di esercitare il potere costituente, 'solo se' egli ritenga, per calcolo o per necessità politica, di doverli rispettare".

componente popolare propria di ciascun procedimento democratico, gli Stati aderenti (futuri membri della Federazione) che non scompaiono con la nascita dello Stato federale, ma ne divengono componenti. Mentre uno Stato unitario elimina e sostituisce gli Stati che ingloba e trae la propria legittimità da se stesso, la legittimità di una Federazione è data dal consenso popolare congiunto a quello, espresso in conformità alle regole costituzionali vigenti, degli Stati che decidono di comporla. Ne consegue, quindi, che gli Stati debbano agire nel rispetto delle procedure decisionali previste dalle rispettive Costituzioni, le quali, peraltro, sono destinate a continuare ad avere vigenza, sia pur in armonia con la Costituzione federale, anche dopo la nascita dello Stato federale<sup>49</sup>.

#### 4.1. (segue): a) *l'organo costituente*

Per quanto riguarda l'organo incaricato di dar vita ad una Costituzione europea, al di là di aspetti nominalistici, riteniamo che continui a non potere essere che un'assemblea costituente europea.

Le possibilità di composizione di tale assemblea in modo legittimo sono molteplici. Tanto più se pensiamo che, rispetto agli anni in cui si collocano le riflessioni di cui parliamo, oggi esiste un Parlamento europeo (PE) eletto a suffragio universale. Si potreb-

<sup>49</sup> G. LOMBARDI, *Lo Stato federale*, Torino, Giappichelli, 1987, p. 121, riferendosi allo Stato federale sostiene, infatti, "che la costituzione federale è parte essenziale delle costituzioni degli Stati membri e quelle di questi ultimi sono (...) parte della prima". La Costituzione di uno Stato federale europeo non potrebbe, dunque, non confrontarsi con l'enorme patrimonio costituzionale degli Stati membri, dei cui numerosi punti in comune dovrebbe rappresentare una sintesi. Sull'esistenza di principi costituzionali comuni v. S. BARTOLE, "La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una riflessione", in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 1 ss.; D. ROSSEAU, "Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo", in *Il Federalista*, XXXIX (1997), pp. 55 ss.; P. HÄBERLE, "Per una dottrina della costituzione europea", in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 3 ss.; recentemente, con particolare riferimento al processo "costituzionale" in atto v. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, *passim* ma in particolare pp. 157 ss.

---

be, dunque, pensare, senza alcuna pretesa di esaustività, all'attribuzione di quest'incarico direttamente al PE oppure ad un'assemblea che venga eletta dai cittadini con un apposito mandato costituente<sup>50</sup> o composta di rappresentanze elette dal PE e/o dai Parlamenti nazionali. La natura di tale assemblea pone quindi, nel contesto odierno, la questione del ruolo che il Parlamento europeo potrebbe avere in un processo costituente, in quanto il Parlamento europeo già adesso applica il principio della rappresentanza individuale e proporzionale (sia pur con forti ponderazioni) in alternativa a quella per Stati<sup>51</sup>. Nonostante ciò, è inverosimile pensare alla trasformazione del PE in un'assemblea costituente, a meno di ipotizzare una sua elezione contestuale all'attribuzione di un apposito mandato. Ciò per due ordini di motivi, tra loro collegati: in primo luogo il PE è un'istituzione dell'Unione europea, alla quale – verosimilmente – uno Stato federale si aggiungerebbe, non eliminandola ma rappresentando per gli Stati aderenti il punto d'arrivo del processo di integrazione, di cui l'UE costituirebbe un livello intermedio; in secondo luogo il PE comprende i rappresentanti di tutti i paesi aderenti all'UE, mentre – realisticamente – solo un gruppo di questi potrebbe essere disponibile alla costituzione di una Federazione.

Il PE dovrebbe comunque avere un ruolo, intanto nella fase preliminare, di convocazione di un organo costituente e – even-

<sup>50</sup> Quest'assemblea potrebbe essere lo stesso Parlamento europeo eletto con apposito mandato. Sul punto esiste il precedente del *Referendum* di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, votato in Italia nel 1989. Un quadro d'insieme in P. F. LOTITO, *Commento alla L. cost. 3 aprile 1989 n. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Disposizioni transitorie e finali, leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Bologna - Roma, Zanichelli, 1995, pp. 574 ss.

<sup>51</sup> Una rapida e recente visione d'insieme sul Parlamento europeo è contenuta in L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 1999; più ampiamente L. BARDI, *Il Parlamento della Comunità europea. Legittimità e riforma*, Il Mulino, Bologna, 1989; F. JACOBS, R. CORBETT, M. SCHACKLETON, *The European Parliament*, London, Cantermill, 1995. Il senso delle aspettative e delle potenzialità dell'elezione a suffragio diretto del P.E. si coglie in L.V. MAJOCCHI - F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo: significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979.

tualmente – in seno a questo tramite le rappresentanze dei parlamentari eletti negli Stati coinvolti nel processo federale, mentre non sarebbe ammissibile la partecipazione ad un'attività costituente di rappresentanti di Stati che non abbiano dato, vedremo con quali forme, un'esplicita adesione al procedimento costituzionale federale.

Un altro punto fondamentale indicato da Calamandrei è rappresentato dall'esigenza “che all'assemblea europea sia conferito il potere di redigere il testo definitivo della costituzione europea, ma non quello di metterlo in vigore nei confronti degli Stati aderenti ai quali, in sede di successiva approvazione, dovrà essere lasciato il potere di accettarlo o di respingerlo in blocco, ma non il potere di ridiscuterlo o di introdurvi modificazioni”<sup>52</sup>. Peraltro, secondo l'opinione di chi scrive, sembra da ritenere che questa soluzione sia l'unica compatibile con un procedimento costituzionale federale, rispetto alla cui doppia legittimazione (popolare e statale) un'assemblea costituente plasmata sul tradizionale modello nazionale sarebbe comunque inadeguata. Infatti, mentre all'*assemblea* (anche qualora fosse eletta direttamente con apposito mandato) spetta il compito di deliberare il patto fondamentale della Federazione (la *Costituzione*), rimane comunque una decisione di ciascuno *Stato* quella di ratificare definitivamente l'accordo, e cioè il *Trattato*, che sancisce la cessione di parte della sovranità. Dalla convergente volontà di questi due soggetti nasce il particolare Trattato-Costituzione che dà vita ad uno Stato di Stati.

#### 4.2. (segue): b) *il procedimento*

È, però, nell'ambito procedurale che le considerazioni di Calamandrei devono essere maggiormente temperate con le modifiche intervenute nel quadro storico ed istituzionale. Mutamenti che talvolta agevolano le procedure proposte dall'Autore, snellendole o rendendo superflui dei passaggi, talaltra le complicano, generando la necessità di risolvere preliminarmente possibili conflitti con organizzazioni o istituzioni nel frattempo realizzate.

<sup>52</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 446.

---

Per quanto riguarda il momento cruciale dell'iniziativa, pare indiscutibile che essa debba provenire da almeno uno Stato, in particolare dal suo governo, certo di essere sostenuto sul punto da una solida maggioranza parlamentare<sup>53</sup>. Questo aspetto fondamentale non risente, al contrario di altri passaggi della procedura proposta dal Calamandrei, della presenza dell'UE, elemento assolutamente innovativo rispetto al periodo in cui la proposta in esame veniva formulata, perché nessuna delle sue istituzioni sembra, in quanto tale, in grado di dare vita ad una procedura costituente<sup>54</sup> e anche l'eventuale iniziativa di un organo intergovernativo (il Consiglio europeo, in particolare) presuppone comunque l'attivazione da parte di uno o più Stati.

Per il resto, il quadro dell'UE rende necessario aggiornare profondamente la procedura "Calamandrei". Nella situazione odierna, l'iniziativa dell'avvio di un procedimento costituente europeo non potrebbe, dunque, partire che da uno o più Stati dell'UE, e non senza coinvolgere – almeno in prima istanza – le istituzioni europee.

Quest'affermazione trova una prima conferma, per alcuni aspetti, riprendendo il parallelo storico, già accennato, tra la formazione degli Stati Uniti d'America, generata da un tentativo di riforma della Confederazione preesistente, e l'ipotesi della realizzazione di una Federazione europea che prenda le mosse dall'at-

<sup>53</sup> Nel senso della necessaria esistenza di una tale condizione di fatto abbiamo visto P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 452-453.

<sup>54</sup> Anche il Parlamento europeo, fallito il tentativo di assumere la *leadership* del processo di unificazione messo in atto durante la sua prima legislatura su proposta di Altiero Spinelli con l'approvazione – il 14 febbraio 1984 – del Progetto di Trattato per l'Unione europea, sembra avere esaurito ogni aspirazione in tal senso, pur restando un importante attore del processo (sulla cronologia delle vicende che hanno portato all'approvazione del progetto v., nel loro intersecarsi con la vita di Spinelli, E. PAOLINI, *Altiero Spinelli: Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 244 ss.; le vicende che hanno portato il PE al voto del Progetto sono dettagliatamente descritte in P. V. DASTOLI - A. PIERUCCI, *Verso una Costituzione democratica per l'Europa*, Casale Monferrato, Marietti, 1984; per il testo del Progetto, nel commento del comitato di giuristi incaricato della stesura tecnica, v. F. CAPOTORTI, M. HILF, F.G. JACOBS, J.P. JAQUÉ, *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Oxford, Clarendon Press, 1986).



tuale UE. Mentre agli esordi del processo di integrazione europea era necessario ipotizzare, per giungere alla Federazione, un passaggio, sia pur formale, attraverso un organo di tipo confederale, adesso l'analogia tra la procedura di riforma della Confederazione americana che portò alla Costituzione del 1787 ed un processo di riforma dell'UE che consenta l'avvio della procedura per l'approvazione di una Costituzione federale diventa, sia pur con tutte le cautele che queste similitudini impongono, più calzante. È verosimile – infatti – che, anche in questo caso, l'esigenza della realizzazione di uno Stato federale si manifesti in occasione di un tentativo di riforma della Confederazione - Unione europea<sup>55</sup>.

La necessità che una prima fase della procedura costituente della Federazione europea avvenga nell'ambito delle istituzioni e delle regole che disciplinano l'UE è, inoltre, dettata dall'esigenza di definire i rapporti tra Federazione ed Unione, nell'ipotesi (assolutamente più probabile) che la prima non sostituisca totalmente la seconda, come accadde (e non era scontato neanche in quell'occasione) nel caso americano, ma si sovrapponga ad essa. La rilevanza della questione dei rapporti tra i diversi livelli di integrazione in un'Europa unificata a cerchi concentrici è da tempo sul tappeto<sup>56</sup>, ma diventerebbe ancor più importante a fronte di un

<sup>55</sup> Rammentiamo come la Convenzione di Filadelfia, che portò alla stesura della Costituzione degli USA, fosse stata convocata per proporre dei rimedi ai difetti degli Articoli di Confederazione sulla base di quanto previsto dagli stessi. Sul punto v., con particolare riferimento al processo di unificazione europea, E. TAGLIACCOZZO, *Gli insegnamenti della Convenzione di Filadelfia*, cit., pp. 78 ss.; v. altresì il volume, pubblicato a supporto dei lavori dell'Assemblea costituente del 1946, *La Costituente e la Costituzione americana del 1787*, a cura di G. MONDAINI, Firenze, Sansoni, s.d., pp. 34 ss.; sottolinea la situazione di crisi della Confederazione, in particolare la debolezza del Congresso e l'assenza di un esecutivo in grado di assumere decisioni comuni, con parole che si adattano bene alle questioni irrisolte nell'UE, A. AQUARONE, *Introduzione*, in *La formazione degli Stati Uniti d'America Documenti*, a cura di A. AQUARONE, G. NEGRI, C. SCALBA, II, Pisa, Nistri-Lischi, 1961, p. XVIII, sulla Convenzione v. p. XX ss., *ivi* sono consultabili gli Articoli di Confederazione e la decisione del Congresso di convocare la Convenzione di Filadelfia, rispettivamente pp. 89 ss. e pp. 108 ss.; in argomento, più ampiamente, C. VAN DOREN, *La Grande prova: genesi degli Stati Uniti (The great rehearsal)*, trad. it. O. Francisci Osti, Pisa, Nistri-Lischi, 1959.

<sup>56</sup> A. PADOA SCHIOPPA, "Nota sulla riforma istituzionale della CEE e sul-

---

nucleo centrale che decidesse di avviare le procedure per la realizzazione di una Costituzione federale, comportante il passaggio alla statualità.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'avvio della procedura costituente dovrebbe, dunque, passare attraverso i procedimenti di riforma dei Trattati dell'UE. Il procedimento di revisione dei Trattati è – peraltro – molto simile a quello previsto da Calamandrei per giungere, attraverso un'unione provvisoria di Stati, alla stipulazione di un vero e proprio trattato avente per oggetto l'approvazione dello statuto della costituente europea. Come abbiamo visto<sup>57</sup>, egli parla di un procedimento tradizionale diretto alla conclusione di un accordo internazionale tra Stati, rappresentato quindi da una *Conferenza di governi che decide all'unanimità*<sup>58</sup>. Mentre la procedura di revisione disciplinata dall'art. 48 del Trattato sull'Unione europea prevede l'iniziativa di uno Stato membro (o della Commissione), la decisione del Consiglio, consultato il PE (che qui sarebbe chiamato ad intervenire alla fase preliminare), di convocare una *Conferenza dei governi degli Stati membri che decide all'unanimità*, quindi la ratifica da parte di tutti gli stati membri, secondo le forme ordinarie<sup>59</sup>.

In questo ambito gli Stati promotori dell'iniziativa dovrebbero proporla agli altri, quindi avviare le procedure per l'approva-

l'Unione politica", in *Il Federalista*, XXXIII, (1991), pp. 71-72, mette in rilievo, tra "i principi procedurali da adottare per gli sviluppi futuri della Comunità" la *geometria variabile*, come metodo per avanzare con il processo di integrazione "senza la necessità di includere sin dall'inizio tutti i membri della Comunità", la *compatibilità della Comunità con l'Unione* ed il funzionamento del sistema a *cerchi concentrici*, con al centro un gruppo "avviato verso l'Unione federale" e via via gli altri livelli di integrazione fino agli stati meramente associati. V. altresì, ID., "Unione europea e comunità europea due assetti istituzionali incompatibili?", in *Il Federalista*, XXX (1988), pp. 210 ss., dove sono riportati il resoconto di un Convegno tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano il 16 novembre 1988 e l'intervento dell'Autore al Convegno.

<sup>57</sup> *Supra* § 3.2.

<sup>58</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., pp. 454-455.

<sup>59</sup> Cfr., per tutti, B. BEUTLER, *La Comunità e gli Stati membri*, in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 82-83.

zione di un atto che stabilisca: a) i criteri fondamentali per disciplinare i rapporti tra l'UE e la costituenda Federazione; b) quel minimo di regole procedurali – quelle che Calamandrei chiamava “statuto dell'assemblea costituente europea” – che dovrebbero seguire gli Stati intenzionati a dar vita alla costituzione della Federazione europea<sup>60</sup>.

Calamandrei sostiene che le modificazioni della forma costituzionale dello Stato occorrenti per entrare a far parte di una federazione di stati siano già previste e consentite dall'art. 11 della Cost. italiana<sup>61</sup>. Nonostante ciò, non esclude che una Costituzione europea possa richiedere comunque che le adesioni degli Stati membri comportino una sanzione di rango costituzionale o popolare<sup>62</sup>. In questa ipotesi, per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale italiano, sarebbe necessario provvedere, per il primo aspetto, con una legge costituzionale di ratifica. Tuttavia, anche un'eventuale sanzione popolare disgiunta da una ratifica di rango costituzionale, richiederebbe l'intervento del legislatore costituzionale, per l'indizione di un *referendum* di conferma o autorizzazione della ratifica ordinaria (in analogia al menzionato *referendum* del 1989)<sup>63</sup>.

In ogni caso, riteniamo che, a meno di snaturare il procedimento costituente, non possa essere messo in discussione quello che Calamandrei ritiene essere un punto qualificante della procedura, vale a dire che gli stati chiamati a ratificare il testo di Costituzione della Federazione europea redatto dall'assemblea possano “accettarlo o respingerlo, non modificarlo”<sup>64</sup>, in modo da evitare che gli stati rimettano in discussione gli accordi raggiunti dall'assemblea.

<sup>60</sup> La stipula di un trattato adottato al di fuori delle procedure UE sarebbe inevitabile solo nell'ipotesi dell'opposizione di alcuni Stati alla realizzazione da parte di altri della Federazione, tale da condurre ad una rottura con i paesi intenzionati a federarsi.

<sup>61</sup> *Supra* § 3.2 in particolare nota 41.

<sup>62</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 461.

<sup>63</sup> *Supra* nota 50.

<sup>64</sup> P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 463.

---

Collegata al momento della ratifica è, infine, la clausola di entrata in vigore automatica della Costituzione. Come avvenne per la Costituzione degli Stati Uniti d'America<sup>65</sup> e come era stato previsto, molto parzialmente, per il Progetto di Trattato dell'Unione europea<sup>66</sup>, approvato dal PE su impulso di Spinelli, pare indispensabile, per evitare che una minoranza degli Stati partecipanti all'assemblea possa bloccare la fondazione della Federazione, l'inserimento nel Trattato preliminare o, come minimo, nel testo della Costituzione della previsione "che quando il testo della costituzione federale sarà stato approvato almeno da un certo numero di stati (per esempio sei), la costituzione entri senz'altro in vigore per essi e tra essi sia senz'altro costituito come Stato federale sovrano il primo nucleo degli Stati Uniti d'Europa"<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> In contrasto con la previsione di unanimità contenuta negli Articoli di Confederazione, l'art. VII della Costituzione U.S.A. e la *Risoluzione della Convenzione* prevedevano come sufficiente all'entrata in vigore della Costituzione tra gli Stati che l'avessero ratificata, la ratifica da parte di 9 Stati su 13. La norma si rivelò fondamentale se pensiamo che l'ultimo dei tredici Stati ratificò nel 1790, due anni dopo l'adesione del nono e la conseguente entrata in vigore della Costituzione (cfr. *La Costituente e la Costituzione americana*, cit., pp. 50-51). Sulla fase della ratifica della Costituzione americana in relazione alle procedure per una europea E. TAGLIACCOZZO, *Gli insegnamenti della Convenzione di Filadelfia*, cit., pp. 95 ss.

<sup>66</sup> L'art. 82 del Progetto prevedeva che il Trattato fosse ratificabile da parte di tutti i paesi aderenti alla Comunità e che non appena fosse stato ratificato dalla maggioranza degli Stati membri della Comunità, la cui popolazione rappresentasse almeno i due terzi del totale degli abitati della Comunità (aggiungendo quindi anche un elemento di rappresentatività demografica), i governi degli Stati ratificanti dovessero decidere procedure e tempi di entrata in vigore del Trattato, nonché provvedere alla disciplina dei rapporti con gli Stati che non avessero ratificato. Dunque una soluzione intermedia, con la previsione di un avvio automatico limitato alle trattative per decidere come andare avanti. Inoltre era prevista la possibilità che il PE a seguito di consultazioni con i Parlamenti nazionali apportasse modifiche al testo votato in prima istanza. Merita infine di essere sottolineato che – come accadrebbe anche in una procedura costituente – il Trattato non sarebbe stato sottoscritto dai governi, non coinvolti in un negoziato – ma direttamente sottoposto alle ratifiche parlamentari, nelle quali i governi sono comunque coinvolti. Cfr. il testo dell'articolo ed il relativo commento in F. CAPOTORTI, M. HILF, F.G. JACOBS, J.P. JAQUÉ, *The European Union Treaty*, cit., pp. 305 ss.

<sup>67</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *La convocazione*, cit., p. 461.

L'unico elemento che, a mio avviso, può essere discusso è il numero di Stati che debbono rappresentare il nucleo minimo e l'eventuale combinazione di tale numero con un indice di tipo demografico (un numero di abitanti, assoluto o percentuale, minimo). Per il resto l'esperienza mostra chiaramente il rischio che alcuni paesi si possano tirare indietro in sede di ratifica o, semplicemente, che la ratifica tardi per i più disparati motivi. Consentire ad un gruppo minimo, ma significativo, di Stati di fondare la Federazione non preclude, anzi facilita, la possibilità che altri paesi possano – come i non partecipanti all'assemblea – aderire in un momento successivo.

##### 5. *Considerazioni finali. La procedura costituente e la "Convenzione"*

Le considerazioni fin qui svolte presuppongono la convinzione dell'opportunità di dare vita ad uno stato federale europeo fondato su di una Costituzione in senso stretto, convinzione propria di Calamandrei e – evidentemente, credo – condivisa da chi scrive.

Le motivazioni poste alla base di questa convinzione non possono essere sviluppate adeguatamente in questa sede. In estrema sintesi si possono concentrare nella constatazione, peraltro risalente nel tempo, della crisi dello stato nazionale, ormai non più in grado, a causa del progressivo affermarsi della c.d. globalizzazione, di garantire il governo di politiche fondamentali come quella economica, quella estera e di difesa, quella monetaria, e nell'esigenza di rispondere a questa crisi con forme di democrazia federale in grado, al tempo stesso, di assicurare un efficace governo delle questioni che ormai sfuggono agli stati-nazione e di garantire le diverse identità nazionali e i livelli di governo nazionali e sub nazionali, per le competenze che essi sono meglio in grado di affrontare<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> La relativa bibliografia è, come risaputo, sterminata. In questa sede ci limitiamo a rinviare a raccolte di saggi di due autori sicuramente noti e vicini a Calamandrei: A. SPINELLI, *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985; L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986.

---

La realizzazione di uno stato federale europeo era, a mio avviso, già nel periodo in cui scriveva Calamandrei un tema politicamente maturo. Come è noto<sup>69</sup>, l'obiettivo federale, pur profilatosi come possibile in occasione della CED, non venne conseguito e prevalse la scelta funzionalista mirante a raggiungere il medesimo obiettivo mediante un percorso più graduale, in parte caratterizzato dal metodo intergovernativo. Questo modello, dopo cinquant'anni di evoluzione, sembra aver esaurito le sue possibilità, giungendo ad un punto in cui la decisione su di uno sviluppo in senso federale o meno non sia ulteriormente procrastinabile. La questione dell'evoluzione del processo di integrazione europea in senso federale torna quindi a porsi con forza.

È inevitabile, a questo punto, un cenno al metodo della "Convenzione" inaugurato in occasione della procedura per l'approvazione della "Carta di Nizza" e consolidatosi con l'avvio della revisione dei trattati decisa al Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001, tanto più se si considerano le aspirazioni di tipo "costituzionale" attribuite a questo *iter*<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Per un quadro sintetico v. S. PISTONE, *L'integrazione europea: uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999.

<sup>70</sup> La dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, approvata dal Consiglio europeo di Laeken e che convoca la Convenzione sull'avvenire dell'Europa (riportata in [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_it.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_it.htm)), parla della "via verso una costituzione per i cittadini europei" e pone il quesito sull'opportunità di giungere "all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale" chiedendo "quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale". Per ulteriori indicazioni sulla composizione ed il funzionamento della Convenzione v. M. CORRADO, *Le regole del gioco della Convenzione europea sull'avvenire dell'Europa*, 2 maggio 2002, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); una ricostruzione della prima fase dei lavori della Convenzione in S. GUERRIERI, *Verso una Costituzione europea: i lavori della Convenzione*, cit., pp. 173 ss. Sulla continuità che intercorre tra i lavori per l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la Convenzione convocata a Laeken v. C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 209 ss.. Sottolinea gli aspetti innovativi del metodo "convenzionale" G.F. FERRARI, *La Convenzione: un nuovo approccio alla riforma dell'Unione*, in *Il processo costituente europeo*, a cura di P. BILANCIA, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 199 ss.; sul punto v, altresì l'ampia ricostruzione di T. OPPERMAN, "Il processo costituzionale europeo dopo Nizza", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, in particolare pp. 358 ss.

Il quesito che si pone immediatamente, nel contesto di cui ci stiamo occupando, riguarda la compatibilità o meno di un siffatto procedimento con quello costituente di cui si è parlato finora o, meglio, in che misura il procedimento "convenzionale" possa essere idoneo al raggiungimento di finalità analoghe a quelle indicate per la procedura costituente.

Per quanto il metodo della Convenzione rappresenti un encomiabile tentativo di inserire nel procedimento di revisione dei trattati europei, per il resto affidato alle consuete trattative diplomatiche, alcuni elementi di partecipazione democratica, la risposta non può che essere negativa, per le seguenti motivazioni.

Innanzitutto, permane – nel complesso – l'assenza di un metodo democratico<sup>71</sup>, infatti la convenzione si limita alla stesura di un testo "costituzionale" mentre l'approvazione delle riforme ai trattati resta riservata alla decisione, adottata all'unanimità, della Conferenza intergovernativa (CIG), peraltro in alcun modo vincolata al testo "convenzionale", e alle successive ratifiche. Nella procedura in questione, dunque, il potere decisionale continua ad essere totalmente rimesso alle consuete trattative politico-diplomatiche della CIG, chiamata ad effettuare le mediazioni e le scelte, secondo un metodo funzionale alla conclusione di trattati, non alla redazione di una Costituzione.

In ogni caso, la composizione della "Convenzione" pur essendo più rappresentativa delle consuete Conferenze intergovernative, non è idonea ad un procedimento costituente modernamente inteso. Una prima anomalia consiste nella presenza dei rappresentanti dei governi, tanto più se consideriamo che, essendo la decisione finale rimessa ad una CIG, essi si trovano in una posizione oggettivamente di forza rispetto agli altri componenti. Una seconda è data dall'assenza di alcuna proporzionalità (sia rispetto ai

<sup>71</sup> M. CARTABIA, "Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente", in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 443-445, sottolinea come la carenza democratica permanga anche in questo procedimento di revisione dei trattati a causa dell'attribuzione alla Convenzione di meri poteri preparatori e istruttori. A una fase istruttoria e non ad una fase deliberante come dovrebbe essere quella costituente, è funzionale, aggiungiamo, il metodo "del consenso" utilizzato dalla Convenzione per assumere le proprie posizioni.

---

gruppi politici che al peso demografico dello Stato di appartenenza) tra i rappresentanti dei Parlamenti (tanto nazionali che europeo). In un autentico procedimento costituente la rappresentatività dei delegati, sia pur realizzabile in diverse maniere, è, invece, un elemento fondamentale.

Se, dunque, l'obiettivo vuole essere quello di realizzare uno Stato federale europeo con le caratteristiche minime sopra descritte, fondato su di una Costituzione in senso stretto, è necessario individuare un procedimento adeguato al fine indicato, come ci sembra essere quello proposto dal Calamandrei. In particolare, alcuni passaggi di tale procedura sembrano comunque inevitabili, se non si vuol cambiare finalità: primo tra tutti il coinvolgimento dei popoli nazionali – popolo federale e degli Stati, che potrebbe avere forme diverse ma – a meno di snaturare il risultato che dalla procedura si vuole ottenere - non è eliminabile. La coerenza tra procedura e fini è, infatti, connaturata alla stessa nozione di procedimento.



LAURA GRAZI  
Università degli Studi di Siena

**“Commencer par une première pierre”.**  
**Gli alloggi operai e l’azione economica e sociale della CECA**  
**(1952-1956)**

1. *Obiettivi sociali nel Trattato di Parigi*

Il Trattato di Parigi, che istituiva la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA), era stato concluso per un periodo di cinquant’anni (art. 97 Trattato CECA)<sup>1</sup>: entrato in vigore il 23 luglio 1952, esso è giunto a scadenza il 23 luglio 2002 e le disposizioni del Trattato di Parigi sono state inglobate nel Trattato di Nizza. Come è noto, il Trattato prevedeva la formazione di istituzioni comuni ai sei Stati fondatori che avevano il compito di realizzare una prima forma di mercato comune limitato ai settori del carbone e dell’acciaio, due risorse cruciali per l’economia del tempo e per la ricostruzione post-bellica<sup>2</sup>. Il Trattato delineava,

<sup>1</sup> Per gli articoli del Trattato si rinvia alla versione originale del Testo, firmato il 18 Aprile 1951, riprodotto in: Commission Européenne, *Haute Autorité CECA: inventaire des dossiers (1952-1967)*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999, vol. II.

<sup>2</sup> Sulla nascita della CECA, cfr. K. SCHWABE (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman - Plans 1950-1951: Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28-30 Mai 1986. The beginnings of the Schuman - Plan: contributions to the symposium in Aachen, May 28-30, 1986*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1988; J. GILLINGHAM, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and the French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; A. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London, Routledge, 1992; D. SPIERENBURG - R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute*

---

inoltre, il quadro concreto per l'impostazione di nuove relazioni tra gli Stati europei e soprattutto per la riconciliazione franco-tedesca<sup>3</sup>. La dichiarazione resa dal ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, il 9 maggio 1950, che aveva aperto la strada ai negoziati per la creazione della CECA, aveva esplicitamente sottolineato come questa prima forma di comunità sovranazionale avrebbe favorito lo stabilimento della pace nel continente europeo<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda il carattere della nuova comunità, il Trattato di Parigi disciplinava un settore "limitato ma decisivo" delle attività economiche ed industriali degli Stati membri, prevedendo la costituzione di un'unione a carattere economico<sup>5</sup>. Per la realizzazione del mercato comune del carbone e dell'acciaio, il Trattato di Parigi prospettava l'abolizione e la soppressione dei dazi doganali, delle misure discriminatorie tra produttori, acquirenti o consumatori, delle pratiche restrittive, delle sovvenzioni e degli aiuti concessi dagli Stati (art. 4 Trattato CECA). L'entrata in vigore del Trattato di Parigi sanciva dunque il trasferimento della responsabilità delle decisioni inerenti la regolamentazione funzionale del carbone e dell'acciaio dagli Stati membri alle istituzioni della nuova organizzazione sovranazionale<sup>6</sup>. In particolare, l'Alta Auto-

*Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

<sup>3</sup> Cfr. J. MONNET, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978, pp. 216-253; B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 32-39; G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 49-53.

<sup>4</sup> Sulla carica "umanista" del Piano Schuman, cfr. P. VIAL, "Limites et contradictions d'une méthode: Monnet et les débuts de la construction communautaire (1950-1954)", in M. CATALA (sous la direction de), *Cinquante ans après la déclaration Schuman: histoire de la construction européenne*, Nantes, Éditions Ouest, 2001, pp. 31-43.

<sup>5</sup> Per un'analisi degli aspetti economici e delle attività, nei primi anni di funzionamento, cfr. R. PRIEUR, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Activité et évolution*, s.l., Editions Montchrestien, s.d.; L. LISTER, *Europe's Coal and Steel Community*, New York, Twentieth Century Fund, 1960.

<sup>6</sup> Sul sistema politico-istituzionale prefigurato dal Trattato di Parigi, cfr. P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953; A. VAN HOUTTE, "La Comunità

rità aveva il compito di adottare decisioni e raccomandazioni motivate, applicabili nei sei Stati membri, per gestire la produzione di carbone e acciaio garantendo agli utenti parità e libertà di accesso alle fonti di produzione. L'instaurazione ed il mantenimento di un regime di libera concorrenza nel mercato comune carbosiderurgico erano la chiave di volta dell'intero Trattato perché l'esistenza della libera concorrenza costituiva la condizione per il raggiungimento di tutti gli obiettivi, economici e sociali, della CECA.

La CECA costituiva dunque un esempio di integrazione economica a carattere settoriale in cui le esigenze connesse alla dimensione sociale erano subordinate alle esigenze dell'unione economica<sup>7</sup>. Secondo il pensiero dei padri fondatori, ben illustrato dal Rapporto della delegazione francese sul Trattato di Parigi, il progresso sociale si sarebbe affermato come una conseguenza immediata del funzionamento del mercato comune in condizioni di leale concorrenza<sup>8</sup>. In linea con questa idea, che andava di pari passo con l'esigenza di non intaccare le competenze nazionali in materia sociale, il Trattato di Parigi non prevedeva esplicitamente dei poteri e dei mezzi per la formulazione di una politica sociale destinata ai lavoratori del settore carbosiderurgico. L'aumento del benessere dei lavoratori era uno degli obiettivi della nuova comu-

Europea del Carbone e dell'acciaio, comunità sopranazionale", in CECA, *Comunità sopranazionale. Contributo all'integrazione economica generale*, Atti del Convegno - Napoli, 15-17 dicembre 1955, Servizio informazioni dell'Alta Autorità, Roma, pp. 33-65; D. VIGNES, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un exemple d'administration économique internationale*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1956.

<sup>7</sup> Cfr. A. DELPEREE, "L'organisation des mouvements de main-d'œuvre dans la communauté européenne du charbon et de l'acier", in Centro italiano di Studi Giuridici, *Actes officiels du Congrès International d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Milan - Stresa, 31 mai - 9 juin 1957)*, *L'orientation sociale de la Communauté*, Volume VII, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 323-378.

<sup>8</sup> "Cette égalisation dans le progrès doit être essentiellement le résultat du fonctionnement du marché commun lui-même". Cfr. *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Rapport de la délégation française sur le Traité et la Convention signés à Paris le 18 Avril 1951*, Paris, Imprimerie nationale, s.d., p. 130.

---

nità ed alcuni articoli prevedevano misure precise a tale scopo ma non era prevista la competenza per la formulazione di una politica sociale. In una Nota inviata alla Commissione per gli Affari sociali dell'Assemblea comune, l'Alta autorità sosteneva che alla CECA spettava "realizzare limitati compiti sociali, in particolare solo entro i limiti in cui la sua politica economica rischi di essere turbata"<sup>9</sup>.

Tuttavia, le nuove istituzioni, facendo riferimento agli obiettivi generali sanciti dagli articoli 2 e 3 ed applicando in maniera estensiva altre disposizioni del Trattato, cercarono di aprire degli spazi di azione per la promozione di interventi a sfondo sociale<sup>10</sup>. Anche se il Trattato di Parigi non affidava alla CECA il potere di formulare una politica sociale, l'Alta autorità, prima attraverso la Divisione del lavoro (1953-1959) e successivamente attraverso la rinnovata Direzione generale problemi del lavoro, del risanamento e della riconversione (1960-1966), svolse numerose azioni a sfondo sociale. Le stesse istituzioni comunitarie, nei primissimi anni di funzionamento della CECA, cercarono di esplicitare i fondamenti giuridici alla base delle loro azioni cosicché le interpretazioni e le letture del Trattato, effettuate all'indomani dell'entrata in vigore del testo, resero esplicite le basi per gli interventi della CECA, anche nel settore sociale.

È utile ricordare inoltre che l'idea del legame tra la dimensione economica e la dimensione sociale aveva origini ben radicate e che il dibattito sulle tematiche sociali connesse all'unificazione dell'Europa, affrontato negli anni Trenta dai teorici federalisti di ispirazione proudhoniana come Carlo Rosselli, era stato riportato alla luce, alla fine degli anni Quaranta, da varie correnti politico-culturali legate all'uropeismo ed al federalismo<sup>11</sup>. Anche se le

<sup>9</sup> CECA, Assemblea comune (AC), Commissione per gli affari sociali, Nota di H. J. Von Merkatz a G. M. Nederhorst, *L'attività sociale della CECA*, Settembre 1955, in Archives Historiques des Communautés Européennes (AHCE), PE1 AC 162.

<sup>10</sup> Per un'analisi delle azioni sociali della CECA dal 1952 al 1957, cfr. L. MECHI, "Una vocazione sociale? L'azione dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e René Mayer", in *Storia delle Relazioni Internazionali*, anno X-XI, giugno, 1994-1995/2, pp. 147-183.

<sup>11</sup> Per il dibattito sulle tematiche sociali connesse all'unificazione

posizioni dei teorici dell'“Europa sociale” non ebbero una rilevante influenza nella realtà del processo di costruzione europea, è importante sottolineare come le loro riflessioni avessero anticipato coscientemente i riflessi che si sarebbero prodotti in ambito sociale in seguito all'unificazione economica. All'inizio del processo di integrazione, i problemi legati alla dimensione sociale non costituirono il nodo centrale delle riflessioni dei fondatori della CECA, anche se i rappresentanti di alcuni sindacati europei parteciparono ai negoziati del Trattato di Parigi. L'approccio funzionalista, sostenuto dal francese Jean Monnet, l'ispiratore del piano che, presentato da Robert Schuman, aveva dato vita alla CECA, prevedeva innanzitutto la messa in comune di settori economici strategici nella convinzione che, nel lungo periodo, questo metodo avrebbe portato all'unificazione politica<sup>12</sup>. I padri fondatori facevano affidamento sui rapporti di solidarietà che si sarebbero progressivamente instaurati tra gli Stati, costretti a cooperare in un numero sempre maggiore di settori.

Sul piano concreto, una volta messe in atto le politiche rivolte alla realizzazione del mercato comune del carbone e dell'acciaio divenne chiaro che il progressivo rafforzamento dei rapporti di solidarietà sovranazionale non avrebbe potuto verificarsi senza il conseguimento di un certo livello di coesione tra le condizioni di vita dei cittadini residenti negli Stati europei che avevano dato avvio al processo di integrazione delle loro economie. Nel caso della CECA, con l'apertura delle frontiere per la mano d'opera del settore carbosiderurgico, le nuove istituzioni si trovarono di fronte al problema di rispondere alle aspettative di tipo sociale e di evitare che permanessero disuguaglianze nel trattamento e nelle condizioni di vita dei lavoratori nei sei Stati.

dell'Europa, si ricordano i lavori della Conferenza economica del Movimento europeo tenutasi a Westminster nell'aprile 1949 e della Conferenza sociale del Movimento europeo, tenutasi a Roma nel luglio 1950. Per le posizioni espresse in quelle sedi, cfr. A. LANDUYT, “I movimenti per l'unità europea e la dimensione sociale (1948-1984)”, in A. LANDUYT - D. PREDA (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, Bologna, il Mulino, vol. II, pp. 455-487.

<sup>12</sup> Cfr. M.-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris, Editions Complexe, 1996, pp. 61-79; P. GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1999, pp. 89-120.

---

Il proposito di questo saggio è di analizzare, in primo luogo, le disposizioni del Trattato di Parigi che consentirono alle istituzioni della CECA di impegnarsi in azioni a sfondo sociale. In particolare, per fare riferimento ad un settore concreto di intervento, l'analisi si concentrerà sulle attività della CECA nel finanziamento dei programmi di costruzione di case operaie: un'azione a chiara finalità sociale. Nel settore delle *maisons ouvrières*, come è stato già riconosciuto, il lavoro svolto dall'Alta autorità rappresentò un esempio concreto delle possibilità della CECA di contribuire realmente al miglioramento delle condizioni di vita della mano d'opera<sup>13</sup>. In questo contributo, non verranno analizzati dettagliatamente i risultati ottenuti con tali azioni, per i quali si rinvierà ai dati presentati in altre ricerche<sup>14</sup>, ma si fornirà un quadro delle disposizioni giuridiche a cui le istituzioni fecero riferimento e delle motivazioni poste a fondamento dell'impegno profuso nel settore delle *maisons ouvrières*. In secondo luogo, verrà evidenziato, accanto al dibattito ed all'azione dell'Alta autorità, il ruolo svolto dall'Assemblea comune, il nucleo originario del futuro Parlamento europeo, sia nella promozione di indagini conoscitive a scala europea, per conoscere i bisogni abitativi dei lavoratori del settore carbossiderurgico, sia nella sollecitazione di un intervento attivo dell'Alta autorità nei programmi di costruzione, attento anche alla dimensione sociale. Nelle considerazioni che seguono si cercherà di riflettere sulle difficoltà a cui si trovarono di fronte le prime istituzioni europee nel settore sociale, un capitolo ancora oggi "critico" all'interno dell'Unione europea, e di illustrare il dibattito politico che si verificò "a monte" dei programmi di costruzione. Pur emergendo il differente approccio

<sup>13</sup> "Les financements à but social constituent constamment une priorité pour la Haute Autorité (...) incontestablement, le fleuron de la politique sociale de la Haute Autorité réside dans la construction de logements ouvriers". Cfr. M.-T. BITSCH, "La première institution supranationale: du nouveau sur l'histoire de la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier", in *Journal of European Integration History*, Vol. 1, n. 1, 1995, pp. 136.

<sup>14</sup> Cfr. L. MECHE, "L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières", in *Journal of European Integration History*, Vol. 6, n. 1, 2000, pp. 63-88.

con cui l'Alta autorità e l'Assemblea comune affrontarono la questione delle *maisons ouvrières*, più tecnico-economico quello dei membri dell'esecutivo e più attento alle esigenze sociali quello dei deputati di Strasburgo, le sinergie tra le due istituzioni ed i continui contatti produssero concreti risultati. Anche in mancanza di disposizioni esplicite, i personaggi politici che animarono le nuove istituzioni mostrarono notevole immaginazione e volontà politica e sfruttarono il quadro giuridico esistente per promuovere interventi legati alla dimensione sociale che, come nel caso delle *maisons ouvrières*, ebbero un'importanza notevole<sup>15</sup>.

## 2. *Basi giuridiche dell'intervento dell'Alta autorità*

Il finanziamento della costruzione di alloggi per operai non rappresentò l'unico settore di attività a sfondo sociale della CECA, ad esso si affiancarono gli interventi comunitari per favorire l'armonizzazione dei salari (art. 68) e la libera circolazione della manodopera (art. 69), le iniziative per la promozione delle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'opera di sostegno per lo svolgimento dei programmi di formazione professionale (art. 46, co. 5) e di reinserimento della manodopera (art. 56; art. 58, co. 2). Il Trattato infatti prevedeva che le nuove istituzioni, nello svolgimento delle loro attività, perseguissero gli obiettivi generali connessi all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione, al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri (artt. 1 e 2)<sup>16</sup>. L'articolo 2 del Trattato affidava alla nuova

<sup>15</sup> Cfr. CECA, Alta autorità (AA), Direzione generale problemi del lavoro, del risanamento e della riconversione, *13 anni di azione sociale della Alta Autorità della CECA. - Inventario di sintesi 1953-1966*, Documento elaborato in occasione del colloquio sindacale europeo di Mentone 9, 10 e 11 Febbraio 1966, Servizi pubblicazioni delle Comunità europee.

<sup>16</sup> L'istituzione di un mercato comune si differenzia dalla liberalizzazione degli scambi poiché richiede l'applicazione simultanea ed immediata delle regole inerenti la soppressione dei contingenti, delle restrizioni, dei dazi doganali, delle discriminazioni tariffarie, delle rotture di carico nelle tariffe di trasporto, della ripartizione dei mercati, dei doppi prezzi. Cfr. P. Uri, "Contributo della

---

Comunità un duplice obiettivo, al tempo stesso economico e sociale: "il compito di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri e in virtù dell'instaurazione d'un mercato comune [...], all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri". Di seguito, l'articolo 3, alla lettera e), affidava alle istituzioni della Comunità il compito di "promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, permettendone l'uguagliamento nel progresso, in ciascuna industria di sua competenza".

Questi articoli codificavano dei principi generali che non implicavano un'azione diretta della CECA: soprattutto sul problema degli alloggi per gli operai, l'Alta autorità tendeva ad assumere un atteggiamento molto cauto, sottolineando che essa poteva assumere solo un compito di guida e di informazione<sup>17</sup>. Fu soprattutto l'Assemblea comune che cercò di suggerire un'interpretazione "positiva" degli articoli 2 e 3, anche alla luce delle Disposizioni economiche e sociali che aprivano il Titolo terzo del Trattato<sup>18</sup>. Secondo l'Assemblea comune, le istituzioni della CECA non avevano solo un dovere di vigilanza sul funzionamento del mercato comune e sulle sue ripercussioni nelle condizioni di vita e di lavoro degli operai. La Commissione per gli Affari sociali dell'Assemblea comune, in particolare, si rese promotrice di un'interpretazione che, pur senza implicare la creazione di nuove competenze comunitarie, riconoscesse nell'articolo 3 la base per l'adozione di azioni rivolte al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori<sup>19</sup>. La Relazione presentata dal cristiano-

CECA all'integrazione economica generale", in CECA, *Comunità sopranazionale. Contributo all'integrazione economica generale*, op. cit., pp. 67-90.

<sup>17</sup> Cfr. CECA, AC, Commission des Affaires Sociales, *Compte-rendu analytique de la réunion du mardi 14 avril 1953*, in particolare l'intervento di Paul Finet, in AHCE, CM1 1952/29.

<sup>18</sup> L'Assemblea Comune propose ad esempio di effettuare uno studio giuridico per precisare quali possibilità di intervento offrisse il Trattato in materia di costruzione di alloggi. Cfr. CECA, AC, Commission des Affaires Sociales, *Compte-rendu de la réunion de la Délégation, le Dimanche 21/2/1954*, in AHCE, PE1 AC 159; CECA, AC, *Prospetto sull'attività della Commissione per gli Affari Sociali (gennaio 1953 - ottobre 1954)*, in AHCE, PE1 AC 160.

<sup>19</sup> Cfr. CECA, AC, Commissione per gli Affari sociali, *Breve nota su alcuni*



sociale belga Alfred Bertrand, nel dicembre 1953, invitò a vedere negli articoli 2 e 3 del Trattato le disposizioni che autorizzavano una maggiore libertà d'azione dell'Alta autorità nel settore sociale<sup>20</sup>.

Nel 1955, nel "Memorandum sulla definizione degli obiettivi generali", l'Alta autorità specificò che il problema dell'alloggio degli operai era direttamente collegato al perseguimento degli obiettivi generali della CECA<sup>21</sup>. Tra i compiti dell'Alta autorità era possibile includere quindi il sostegno alla costruzione di alloggi per gli operai sotto forma di aiuto finanziario. Sulla base di questi orientamenti, dunque, l'Alta autorità non tardò ad intraprendere un'azione nel settore dell'edilizia sociale: nel periodo 1952-1956, vennero finanziati due programmi di costruzione, di cui uno a titolo di ricerca sperimentale e uno a titolo di investimento, e vennero intrapresi altri due programmi simili ai primi. Per entrambe le categorie di intervento l'obiettivo generale contenuto all'articolo 3, lettera e), rappresentava la *ratio* ed il criterio principale posto a fondamento dell'azione comunitaria.

Per quanto riguarda la ricerca tecnica ed economica applicata al settore dell'edilizia operaia, l'Alta autorità fece riferimento agli articoli 46 e 55 del Trattato di Parigi. L'articolo 46 prevedeva che l'Alta autorità, per indirizzare la propria azione potesse consultare i governi, le imprese, i lavoratori, i consumatori, al fine di "raccolgere le informazioni necessarie per la valutazione delle possibilità di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della

*aspetti giuridici dell'aiuto per la costruzione delle case operaie*, 04/03/1954, in AHCE, PE1 AC 159. Per una conferma di questa interpretazione, cfr. R. QUADRI - R. MONACO - A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Commentario*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. I, pp. 70-71.

<sup>20</sup> Cfr. CECA, AC, Session ordinaire 1953, Doc. n. 3, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur le Chapitre V traitant des problèmes du travail du Rapport Général sur l'Activité de la Communauté (1952-1953)*, Rapporteur: A. Bertrand, in AHCE, PE1 AC 158.

<sup>21</sup> Cfr. "Memorandum dell'Alta Autorità sulla definizione degli obiettivi generali", 6 luglio 1955, in F. BENVENUTI (a cura di), *Ordinamento della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*, Cedam, Padova, 1971, Tomo II, pp. 107-125.

---

mano d'opera nelle industrie di sua competenza e dei rischi che minacciano tali condizioni di vita". L'articolo 55 consentiva di incoraggiare e sovvenzionare le ricerche economiche e tecniche concernenti la produzione e l'incremento del consumo del carbone e dell'acciaio: l'articolo 55 costituì dunque la base giuridica per la promozione di azioni a titolo sperimentale nel settore dell'edilizia operaia<sup>22</sup>. La Divisione problemi del lavoro suggerì di impostare il primo programma sperimentale secondo una *ratio* prevalentemente economica: la ricerca nel settore degli alloggi doveva favorire la comparazione e la diminuzione dei costi di costruzione<sup>23</sup>. Il secondo programma sperimentale (1956-1958), lanciato nel 1956, ebbe invece una motivazione prevalentemente tecnica perché doveva contribuire allo studio delle possibilità di impiego dell'acciaio nelle costruzioni edili a scopo civile. In questo caso, la CECA mirava sia a favorire l'abbassamento dei costi di costruzione sia ad affrontare il problema della sovrapproduzione nel settore siderurgico. In accordo con l'articolo 55, comma 2, lettera c), l'Alta autorità stanziò quattro milioni di dollari per il finanziamento di 2.000 alloggi nella forma di blocchi di appartamenti (un milione di dollari a fondo perduto e tre milioni di dollari a titolo di prestito)<sup>24</sup>. Era chiaro però che gli alloggi-modello realizzati a titolo sperimentale andavano a coprire solo una minima parte dei bisogni abitativi e che ad essi non poteva essere destinato un ammontare ingente di risorse. Nella primavera del 1954 venne dunque stabilito l'impegno della CECA per fornire un cofinanziamento alla costruzione di alloggi operai nei bacini minerari.

<sup>22</sup> Cfr. CECA, Haute Autorité (HA), Division des Problèmes du Travail, *Note aux membres de la Haute Autorité*, Objet: Action concernant la construction de maisons ouvrières, Luxembourg, le 23 mars 1953, in AHCE, CEAB 13/7.

<sup>23</sup> Cfr. European Coal and Steel Community (ECSC), *The Activities of the European Community. General Report of the High Authority (10<sup>th</sup> August 1952 to 12<sup>th</sup> April 1953)*, Publications Department of the European Community, s.l., s.d.

<sup>24</sup> Cfr. ECSC, HA, *Sixth General Report on the Activities of the Community, Volume II - The economic and social situation of the Community and the activities of the High Authority*, Publications Department of the European Community, s.l., April 13, 1958.

Per quanto riguarda questa seconda categoria di interventi, l'Alta autorità fece ricorso ad un'interpretazione estensiva del secondo paragrafo dell'articolo 54. L'articolo 54 prevedeva la possibilità per l'Alta Autorità di accordare prestiti alle imprese carbosiderurgiche e di dare la propria garanzia ai prestiti da esse contratti allo scopo di facilitare la realizzazione di programmi di investimento e, nel caso di programmi idonei ad accrescere la produzione, di diminuire i costi o facilitare lo scambio dei prodotti carbosiderurgici. La realizzazione di case operaie per i dipendenti, da parte di un'impresa, poteva essere interpretata come un investimento nel senso indicato da questo articolo. Una Nota del Servizio giuridico dell'Alta autorità del 1953 incoraggiava un'interpretazione estensiva dell'articolo 54, sottolineando anche i riflessi, in termini di aumento della produzione e della produttività, di un'azione nel settore delle *maisons ouvrières*. "La construction de maisons ouvrières, améliorant les conditions de vie des travailleurs, consent en même temps une amélioration de leur rendement, ce qui produit une augmentation de la production et une baisse des prix de revient"<sup>25</sup>. Questa Nota rivelava come le motivazioni dell'impegno della CECA nel settore della *maisons ouvrières* venissero ricercate in ambito puramente economico: un operaio che beneficiava di condizioni abitative migliori sarebbe stato in grado di produrre di più ed avrebbe rappresentato una fonte di minori oneri sociali per l'impresa. Secondo le interpretazioni dei giuristi, la lettera dell'articolo 54 consentiva all'Alta autorità di accordare aiuti finanziari solo in funzione della produttività e del rendimento delle imprese e non in funzione di considerazioni sociali<sup>26</sup>.

In riferimento ai fondi da destinare al finanziamento delle *maisons ouvrières*, anche se l'autonomia finanziaria sancita dal Trattato consentiva all'Alta autorità di condurre una politica finanziaria particolarmente attiva, la mancanza di previsioni espli-

<sup>25</sup> CECA, HA, Service Juridique, *Note pour la Division des Problèmes du Travail*, le 7 Août 1953, firmato N. Catalano, in AHCE, CEAB 11/1633.

<sup>26</sup> Cfr. CECA, AC, Paul Reuter, *Note annexe à la consultation sur les possibilités de financement de la construction de maisons ouvrières*, in AHCE, CEAB 1/1847.

---

cite concernenti il finanziamento dell'edilizia operaia rese difficile l'individuazione dei fondi da destinare alla costruzione. Il Trattato infatti prevedeva che la CECA avesse un bilancio alimentato dai prelievi sulla produzione di carbone e acciaio, dai prestiti e da eventuali donazioni (art. 49). Il prelievo rappresentava una fonte di finanziamento indipendente che permetteva alla CECA di accordare prestiti ed aiuti, in relazione ai bisogni comunitari, nei limiti delle competenze previste dal Trattato<sup>27</sup>.

L'Alta autorità intervenne per sostenere finanziariamente la costruzione di alloggi con tre distinte modalità d'azione: in primo luogo, per gli alloggi costruiti a titolo sperimentale furono utilizzati i fondi del prelievo che furono concessi sia sotto forma di aiuti a fondo perduto sia sotto forma di prestiti a condizioni molto vantaggiose. L'articolo 55 concernente le ricerche tecniche ed economiche consentiva questo tipo di interventi.

Un secondo tipo di sostegno finanziario, che non poneva problemi per quanto riguarda il fondamento giuridico, riguardava l'aiuto alla costruzione di alloggi come misura rientrante nel quadro delle azioni per il reimpiego della mano d'opera. L'articolo 56 del Trattato prevedeva che l'Alta autorità potesse concedere un aiuto non rimborsabile per agevolare la sistemazione dei lavoratori presso nuove imprese in seguito alla eventuale chiusura dell'impianto carbosiderurgico in cui lavoravano<sup>28</sup>.

Il terzo caso riguardava il sostegno alla costruzione di *maisons ouvrières* in assenza delle condizioni sopra enunciate: in mancanza di previsioni esplicite in proposito, i fondi del prelievo non pote-

<sup>27</sup> Il prelievo sulla cifra d'affari delle imprese del settore carbosiderurgico non poteva superare l'1%: esso costituiva comunque una vera imposta europea che consentiva all'Alta autorità una discreta autonomia finanziaria. Cfr. D. SPIERENBURG - R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, op. cit.; M.-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, op. cit.

<sup>28</sup> Cfr. CECA, AC, Exercice 1955-1956, Session ordinaire, Doc. n. 19, *Rapport fait au nom de la Sous-commission instituée conformément aux paragraphes 23 et 24 de la Résolution relative aux questions sociales en date du 13 mai 1955 sur les possibilités, pour la Haute Autorité, d'accorder une aide financière à la construction d'habitations ouvrières*, Rapporteur: W. Birkelbach, Juin 1956, in AHCE, PE1 AC 166.

vano essere destinati ai programmi "puri" di investimento nell'edilizia operaia. In questi casi, i programmi di costruzione vennero finanziati, a titolo di investimento, facendo ricorso ai prestiti (si ricorda il prestito americano del 1954, per l'uso del quale si presentarono però delle difficoltà connesse con la copertura del rischio di cambio) e riprestando agli esecutori materiali delle costruzioni il denaro preso in prestito sui mercati nazionali dei capitali. Molto importante fu dunque il ruolo delle banche come il *Credit Foncier de France* e la *Banca Nazionale del Lavoro* in Italia che spesso, oltre ad assicurare i prestiti alla CECA, accordarono autonomamente una parte del finanziamento per la costruzione di alloggi operai. Come nel caso degli investimenti industriali, il concorso dell'Alta autorità assunse infatti il carattere di un contributo parziale (inferiore al 50% del costo di costruzione) ad un finanziamento d'insieme: i crediti della CECA venivano accordati solo in aggiunta ad altri crediti provenienti dalle industrie, dai poteri pubblici, dalle società immobiliari, dagli istituti di credito. L'azione della CECA assumeva frequentemente anche la forma di un intervento presso una banca o un ente di sicurezza sociale affinché questi sostenessero l'edilizia operaia. Nel 1956, per aumentare le risorse da destinare alla costruzione di *maisons ouvrières*, l'Alta autorità stabilì inoltre che a tale attività potevano essere destinati anche gli interessi maturati sui fondi del prelievo (riserva speciale)<sup>29</sup>.

### 3. *L'Alta autorità: il dibattito politico e le realizzazioni pratiche*

I promotori delle nuove istituzioni europee percepirono come la popolarità della nuova Comunità implicasse un rafforzamento delle capacità di iniziativa soprattutto in un settore avente un diretto impatto nella vita dei lavoratori come quello dell'abitazio-

<sup>29</sup> Cfr. CECA, HA, "La politique sociale de la Haute Autorité pendant les dix premières années du marché commun du charbon et de l'acier (1953-1963)", in *Evenements sociaux dans la Communauté - Note d'information*, IX année, n. 5, 1963, in AHCE, CEAB 2/2579.

ne. Il problema degli alloggi era preesistente alla nascita della CECA: esso si inseriva nella problematica più ampia della ricostruzione edilizia all'indomani della seconda guerra mondiale e della successiva crisi economica<sup>30</sup>. Il problema delle abitazioni per gli operai carbossiderurgici nei Sei paesi della Comunità si presentava come un aspetto particolare del problema dell'abitazione in Europa, avvertito non solo nelle città più colpite dalle distruzioni belliche ma anche nelle zone dove, dopo la guerra, veniva ripresa l'attività industriale, come i bacini della Ruhr e della Saar. Quasi tutte le città della Ruhr avevano subito distruzioni che andavano dal 50% all'80% del patrimonio edilizio: nel 1949, a Colonia, il cuore della regione, la percentuale delle abitazioni distrutte raggiungeva il 56%. Anche se le soluzioni previste nei vari Stati europei erano molto diverse, il tema degli alloggi era al centro dei programmi nazionali di ricostruzione e delle riflessioni di molti urbanisti<sup>31</sup>. In Italia, l'industriale "illuminato" Adriano Olivetti suggerì il modello della pianificazione comunitaria: una soluzione innovativa che tentava di conciliare i cambiamenti economici, con i provvedimenti sociali e le operazioni edilizie<sup>32</sup>. Riferendosi all'esperienza della fabbrica di Ivrea ed alle esperienze di altri paesi europei, la soluzione comunitaria di Olivetti mirava ad un decentramento industriale che favorisse una migliore ripartizione dei luoghi di residenza e di lavoro.

La guerra aveva distrutto il 5-6% del patrimonio immobiliare in Italia ed in Francia, l'8% in Belgio e nei Paesi Bassi, il 20%

<sup>30</sup> I temi del dibattito sono presentati in numerosi articoli pubblicati sulla rivista mensile del *Bureau International du Travail* (BIT) di Ginevra, cfr. per esempio G. PARENTI, "La construction de logements et la lutte contre le chômage en Italie", in *Revue Internationale du Travail*, Volume LXIX, n. 1, Janvier 1954; "La politique du logement en Belgique", in *Revue Internationale du Travail*, Volume LXX, n. 1, Juillet 1954; H. UMRATH, "La propriété du logement dans l'Europe de l'Ouest", in *Revue Internationale du Travail*, Volume LXXI, n. 2, Février 1955. Per i dati statistici, cfr. United Nations, European Commission for Europe, *The European Housing Situation*, Geneva, January 1956, in AHCE, CEAB 11/1630.

<sup>31</sup> Cfr. M. MAMOLI - G. TREBBI, *Storia dell'urbanistica. L'Europa del secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

<sup>32</sup> Cfr. A. OLIVETTI, *Società, Stato, Comunità*, Milano, Comunità, 1952.

nella Germania occidentale<sup>33</sup> e le carenze del sistema abitativo provocavano numerose conseguenze per le industrie della Comunità: abbassamento del rendimento e della produttività; assenteismo; abbandono delle professioni, in particolare di quelle minerarie, da parte dei giovani; assenza di stabilità della manodopera, soprattutto in riferimento ai lavoratori migranti; difficoltà di reperimento di manodopera per le industrie di nuova installazione<sup>34</sup>. Visti questi problemi, il 28 ottobre 1952, l'Alta autorità della CECA, nel quadro della Commissione per gli investimenti e la produttività, istituì a Lussemburgo una sotto-commissione per le *maisons ouvrières*, con il compito specifico di "déterminer l'importance des investissements nécessaire pour satisfaire les besoins en logements, en vue de l'augmentation de la productivité"<sup>35</sup>. La sotto-commissione, composta di 26 membri in rappresentanza delle imprese, dei governi nazionali, delle organizzazioni sindacali, degli istituti nazionali di urbanistica presenti nei sei Stati membri, aveva come presidente il ministro del Lavoro della Renania-Westfalia, Wolfgang Ernst e come relatore l'italiano Giuseppe Glisenti, esponente della CISL; essa includeva, inoltre, Paul Finet, ex operaio

<sup>33</sup> Cfr. CECA, HA, *Rapport à l'Assemblée Commune. Situation de la Communauté au 31 Décembre 1952*, 10 Janvier 1953, in particolare, Partie IV, Ch. II, § 5, "Le problème des logements pour les travailleurs dans la perspective d'action de la Communauté", in AHCE, CEAB 1/1523.

<sup>34</sup> Quasi un quinto (280.000) di tutti i lavoratori impiegati nelle industrie della Comunità (1.400.000) era privo di alloggio o disponeva di abitazioni insufficienti. Secondo alcune stime iniziali, occorrevano più di 140.000 nuovi alloggi. Cfr. "Maisons Ouvrières", in *Agence Europe*, Bulletin Quotidien n. 179, le 6 novembre 1953.

ACCIAIO	N. ALLOGGI	CARBONE	N. ALLOGGI
Allemagne.....	25.000	Allemagne.....	23.000
France.....	15.000	France.....	43.000
Italie.....	6.000	Italie.....	1.800
Hollande.....	500	Hollande.....	400
Luxemburg.....	400	Belgique.....	21.000
		Sarre.....	1.000
TOTALE	93.200	TOTALE	46.900

<sup>35</sup> Cfr. Giuseppe Glisenti, *Sous-commission pour le maisons ouvrières, Note pour le Secrétariat, Luxembourg*, le 10 Novembre 1952, in AHCE, CEAB 11/1631.

---

metallurgico ed ex segretario generale della *Federation General du Travail Belge* (FGTB), in rappresentanza dell'Alta Autorità<sup>36</sup>.

Durante la prima seduta della sotto-commissione, a cui parteciparono anche Jean Monnet e Paul Finet, vennero accennate alcune delle motivazioni alla base dell'impegno della CECA nel settore dell'edilizia a scopo civile<sup>37</sup>. Monnet ricordò come la CECA, ponendosi l'obiettivo prioritario di un aumento della produzione di carbone e acciaio, dovesse occuparsi anche dei problemi sociali che si fossero presentati con la messa in funzione del mercato comune. Monnet riconosceva che l'aumento della produzione poteva costituire un mezzo per contribuire all'innalzamento del livello delle condizioni di vita ma ricordava anche come l'aumento della produttività fosse collegato ad un concreto miglioramento delle condizioni abitative della manodopera ed in particolare egli faceva riferimento alla realizzazione di un programma di costruzione di alloggi. Il tedesco Wolfgang Ernst palesava anche un certo intento paternalistico nell'impegno legato ai progetti edilizi. "Un des taches essentielles de la Communauté est de prendre soin que les travailleurs des industries du charbon et de l'acier soient bien logés. C'est pour cette raison qu'il faut construire de bonnes habitations, non pas des maisons françaises, allemandes, belges, mais des maisons bien bâties et à bon marché. Il faut donner aux travailleurs la possibilité de vivre dans leur famille".

Queste considerazioni permettono di rilevare come il problema delle abitazioni operaie venisse considerato un problema di organizzazione dell'impresa e di modernizzazione degli impianti produttivi<sup>38</sup>: alla luce dell'obiettivo dell'aumento della produzione e della produttività, si osservava che quando l'operaio aveva

<sup>36</sup> Cfr. Sous-commission pour les maisons ouvrières de la Commission des Investissements et de la Productivité, 10 Novembre 1952, in AHCE, CEAB 11/1633.

<sup>37</sup> Cfr. Première séance de la Commission pour les maisons ouvrières, le 28 Octobre 1952, in AHCE, CEAB 13/6.

<sup>38</sup> Cfr. CECA, HA, *Rapport à l'Assemblée Commune. Situation de la Communauté au 31 Décembre 1952*, 10 Janvier 1953, in particolare, Partie IV, Ch. II, § 5, "Le problème des logements pour les travailleurs dans la perspective d'action de la Communauté", in AHCE, CEAB 1/1523.



problemi relativi all'alloggio, questa situazione causava sia aumenti dei costi di produzione sia difficoltà di organizzazione dei fattori produttivi. In particolare, alla mancanza di un alloggio stabile si collegavano più frequenti fluttuazioni della manodopera che impedivano la formulazione dei programmi aziendali o dei programmi di formazione e che causavano una diminuzione del rendimento ed un aumento dei costi amministrativi. Nella primavera del 1954, alla vigilia del lancio del programma sperimentale, la Divisione problemi del lavoro compilò un Rapporto in cui, pur riconoscendo la difficoltà di provare la correlazione con l'ausilio di dati quantitativi, sosteneva il legame esistente tra l'accrescimento della produzione e della produttività e la costruzione di alloggi operai<sup>39</sup>.

Il secondo ordine di ragioni alla base dell'impegno della CECA nella questione degli alloggi è legato al coordinamento degli investimenti industriali. L'Alta autorità considerò la partecipazione alla costruzione di abitazioni come uno dei campi della propria politica di investimento: essa poteva dare un valore aggiunto agli investimenti industriali, contribuendo a modernizzare le tecniche aziendali<sup>40</sup>. Secondo il giurista Paul Reuter, l'aiuto alla costruzione di *maisons ouvrières* costituiva un investimento produttivo – compatibile con l'articolo 54 – quando un ampliamento delle unità produttive faceva aumentare la mano d'opera; oppure quando le imprese affrontavano la concorrenza puntando anche al miglioramento delle condizioni di vita della mano d'opera esistente. Nel caso di imprese in condizioni di crisi o dall'avvenire incerto, il finanziamento di *maisons ouvrières* non poteva essere invece giustificato come misura di rilancio, come investimento legato alla

<sup>39</sup> Cfr. CECA, HA, Division des Problèmes du Travail, *Rapport entre l'accroissement de la production et de la productivité et la construction des maisons ouvrières*, Luxembourg, le 17 mars 1954, in AHCE, CEAB 11/1361.

<sup>40</sup> "Quando la costruzione di alloggi per lavoratori è strettamente connessa agli investimenti industriali, essa contribuisce ad un miglior grado di efficienza di questi investimenti e consente ai lavoratori di accettare più agevolmente un posto di lavoro in zone in fase di sviluppo". Cfr. CECA, AA, Direzione generale problemi del lavoro, del risanamento e della riconversione, *13 anni di azione sociale della Alta Autorità della CECA. - Inventario di sintesi 1953-1966*, op. cit., p. 3.

---

produzione<sup>41</sup>. Del tutto diverso al riguardo, era il parere espresso ad esempio, in seno all'Assemblea comune, dal democristiano Amintore Fanfani, a cui si farà cenno più avanti. Secondo Reuter, inoltre, il fatto di porre la questione nel quadro della politica degli investimenti avrebbe evitato l'insorgere di conflitti e disparità di trattamento nel caso di consistenti sovvenzioni provenienti dalle autorità nazionali.

In terzo luogo, nel dibattito politico sulle *maisons ouvrières* venne messo in luce anche l'aspetto sociale: alcune argomentazioni assunsero però un tono molto paternalistico e lontano da una concezione dell'abitazione come un diritto per tutti. "Les travailleurs et leurs familles ont autant besoin de logement convenable que de nourriture, de vêtements, etc... La Communauté européenne fera donc preuve de sagesse et de logique en s'intéressant de près à la satisfaction de cette nécessité physiologique des travailleurs"<sup>42</sup>. Il parere del Comitato consultivo, l'organo a cui l'Alta autorità poteva chiedere pareri per l'adozione delle decisioni, si discostò invece da questa impostazione richiamando l'attenzione sul lato "umano" del problema dell'alloggio. Chiamato a fornire esempi dell'influenza positiva che il miglioramento delle condizioni abitative poteva esercitare sul livello di produzione e di produttività, il Comitato sottolineò che gli interventi sugli alloggi dovevano essere intrapresi soprattutto tenendo conto dello sviluppo della personalità degli operai<sup>43</sup>.

Per stabilire le modalità dell'impegno nel settore dell'edilizia per gli operai, la sotto-commissione ricevette l'incarico di verificare il numero di abitazioni necessarie e di studiare i costi di costru-

<sup>41</sup> "Pour bénéficier des avantages prévus à l'article 54, une construction d'habitations ouvrières doit être partie intégrante d'un investissement productif; si elle n'avait qu'un aspect social, elle ne pourrait pas être réalisée dans le cadre de l'article 54." CECA, AC, Paul Reuter, *Note annexe à la consultation sur les possibilités de financement de la construction de maisons ouvrières*, AHCE, CEAB 1/1847.

<sup>42</sup> Cfr. *Le logement dans la CECA* (Utrecht, le 5 mars 1953), in AHCE, CEAB 11/1631.

<sup>43</sup> Cfr. CECA, Comité Consultatif, Commission spéciale pour la construction de maisons ouvrières, production, productivité, *Rapport*, in AHCE, CEAB 11/1630.

zione al fine di consentire la formulazione delle previsioni di impegno finanziario dell'Alta autorità. Alla fine del 1952, essa presentò una valutazione generale circa il problema della carenza di alloggi nell'Europa dei Sei<sup>44</sup>. In alcuni casi vennero inviati dei questionari presso le imprese carbo-siderurgiche dei sei Stati, in altri casi i dati sugli alloggi vennero ricavati dalle rilevazioni nazionali già effettuate. L'Alta autorità dovette constatare la difficoltà di ottenere dati omogenei, dovuta ai differenti metodi e criteri di rilevazione dei bisogni abitativi usati nei sei Stati. Inoltre, in occasione della riunione del 9 dicembre 1952, giunsero alla Sottocommissione solo i dati relativi alla Francia, al Belgio e alla Germania: alla fine del 1952, il bisogno di alloggi per questi tre paesi era stimato in 293.400 unità<sup>45</sup>. Nel corso del 1953 fu possibile infine avere un quadro completo del numero delle nuove costruzioni necessarie e degli interventi da effettuare su quelle esistenti: in conclusione risultava che, nei sei Stati della Comunità, un totale di 317.900 alloggi necessitava di interventi e si riconfermava che in questa cifra erano inclusi più di 135.000 da costruire *ex novo*<sup>46</sup>.

Il 6 maggio 1953, per coordinare meglio le azioni, all'interno della Divisione problemi del lavoro, diretta da Giuseppe Glisenti, venne decisa la creazione di tre gruppi di lavoro (GdL), incaricati di affrontare i diversi problemi connessi ai programmi per le *maisons ouvrières*, con il supporto di tecnici esperti<sup>47</sup>. Il GdL "Problemi tecnici", presieduto dal belga Isidore Smets, presidente della *Centrale Générale du Bâtiment*, aveva il compito di effet-

<sup>44</sup> Cfr. *Compte-rendu de la Sous-commission pour les maisons ouvrières concernant la situation actuelle des locaux d'habitations construits et à construire pour les travailleurs des industries relevant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, in AHCE, CM1 1952/24.

<sup>45</sup> Cfr. *Rapport de la sous-commission pour les maisons pour les travailleurs*, Luxembourg, le 9 Décembre 1952, in AHCE, CEAB 11/1631.

<sup>46</sup> Si rinvia alle tabelle presentate nell'articolo già citato, L. MECHI, "L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières", op. cit.

<sup>47</sup> Cfr. *Compte-rendu du Groupe restreint sur les maisons ouvrières*, Séance du 6 mai 1953, in AHCE, CEAB 13/7; CECA, HA, Division des Problèmes du Travail, *Note d'information sur l'action de la Haute Autorité dans le domaine des maisons ouvrières*, Luxembourg, le 23 juin 1953, in AHCE, CEAB 11/1631.

---

tuare una comparazione dei costi di costruzione nei vari Stati al fine di valutare le possibilità di standardizzazione e di coordinamento delle procedure di costruzione, i fattori determinanti i costi di costruzione, i requisiti minimi degli alloggi, la dimensione ottimale dei cantieri. Il GdL "Metodi amministrativi", presieduto da Wolfgang Ernst, era incaricato di individuare la composizione di eventuali soggetti intermediari, tra gli Stati e l'Alta Autorità, incaricati di coordinare i programmi edilizi. Il GdL "Bisogni", presieduto dal francese Adrien Spinetta, direttore al ministero della Ricostruzione, doveva provvedere alla ripartizione dei dati inerenti i bisogni abitativi sia su base regionale sia in base ai diversi distretti siderurgici e minerari ed intraprendere le successive indagini quantitative, tenendo conto di eventuali aumenti nel numero degli occupati o dell'installazione di nuove imprese in ciascun distretto.

Il 30 marzo 1953, l'Alta autorità adottò la decisione ufficiale inerente il finanziamento degli alloggi operai a titolo di ricerca sperimentale<sup>48</sup>. Il programma prevedeva la costruzione di 350 alloggi nella Ruhr, 150 nel bacino della Lorena, 100 nel bacino del Nord-Pas-de-Calais e 50 in ciascuno dei bacini seguenti: Aix-la-Chapelle, Campine, Charleroi, Liegi, Limburgo olandese, Lombardia, Lussemburgo, Saar. I tre GdL vennero costituiti a seguito di questa decisione proprio per approfondire le ricerche in merito ai costi di costruzione, alle tecniche edilizie, alle partecipazioni finanziarie e per facilitare l'Alta Autorità nella definizione del programma di intervento finanziario<sup>49</sup>. La fase di studi e programmazione durò più di un anno: il 30 settembre 1954, a Marchienne-au-Pont, nel bacino minerario di Charleroi, si diede inizio alla costruzione della prima abitazione; il 15 ottobre i cantieri per la

<sup>48</sup> Cfr. CECA, HA, Division des problèmes du travail, *Note aux membres de la Commission des Affaires Sociales*, in AHCE, CM1 1953/149. Per questi dati, cfr. ECSC, HA, *Second General Report on the Activities of the Community, (13<sup>th</sup> August 1953 to 11<sup>th</sup> April 1954)*, Publications Department of the European Community, s.l., 1954.

<sup>49</sup> Cfr. CECA, HA, Division des Problèmes du Travail, Réunion d'experts pour les maisons ouvrières (6 Mai 1953), *Note introductive*, Luxembourg, le 21 Avril 1953, in AHCE CEAB 11/1635.

costruzione di 500 alloggi a titolo di ricerca sperimentale erano aperti<sup>50</sup>. La CECA stanziò un milione di dollari, tramite i fondi provenienti dal prelievo, per la costruzione dei 1000 alloggi a titolo sperimentale (alla fine ne vennero realizzati 1.022), ed il Consiglio espresse il proprio parere conforme al finanziamento del programma<sup>51</sup>. La CECA, coprendo con aiuti non rimborsabili all'incirca un quinto del costo unitario medio di costruzione, cercò la collaborazione di istituti di ricerca che progettassero degli alloggi-modello e la partecipazione dei soggetti incaricati di seguire i lavori e di gestire gli alloggi realizzati. Innanzitutto, per seguire i lavori, in ciascun cantiere sperimentale vennero individuate delle Commissioni locali formate da rappresentanti delle autorità locali, dei datori di lavoro, degli operai e da un osservatore dell'Alta autorità<sup>52</sup>. Le Commissioni dovevano presentare i progetti edilizi sulla base di uno schema prestabilito dall'Alta autorità e reperire i mezzi finanziari complementari al completamento degli alloggi<sup>53</sup>. L'Alta autorità dichiarò inoltre di impegnarsi a vigilare che, nella maggior parte dei distretti, gli operai potessero beneficiare della scelta tra la locazione e l'acquisto della casa, una volta ultimati gli alloggi. Al termine dei lavori, gli alloggi destinati alla locazione vennero gestiti in prevalenza da società nazionali pubbliche o private che spesso erano le stesse che si erano occupate della direzione dei lavori (erano definite anche "enti imprenditori" o "enti committenti"). In Italia, ad esempio, i compiti esecutivi inerenti il primo programma di ricerca sperimentale furono svolti dalla *Gestione INA-Casa* che, in base al contratto

<sup>50</sup> Cfr. CECA, HA, *Exposé sur la Situation de la Communauté présenté à la Session extraordinaire de l'Assemblée Commune (Novembre 1954)*, Service des Publications de la Communauté européenne, Luxembourg, 1954.

<sup>51</sup> Cfr. CECA, Conseil - Secrétariat, *Procès-verbal de la 14<sup>ème</sup> session du Conseil tenue à Luxembourg les 9 et 10 avril 1954*, in AHCE, CM1 1954/12.

<sup>52</sup> Cfr. ECSC, HA, *Second General Report on the Activities of the Community, (13<sup>th</sup> August 1953 to 11<sup>th</sup> April 1954)*, Publications Department of the European Community, s.l., 1954.

<sup>53</sup> Per un dettagliato elenco delle caratteristiche e dei servizi di cui dovevano essere dotate le abitazioni da edificare, cfr. L. MECHI, "L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières", in *Journal of European Integration History*, op. cit.

stipulato con l'Alta Autorità, era tenuta ad occuparsi della supervisione della costruzione dei 50 alloggi del cantiere di Sesto San Giovanni a Milano e dei 18 alloggi del cantiere di Bagnoli a Napoli, il più piccolo dei cantieri CECA, destinato agli operai dell'ILVA<sup>54</sup>. In Belgio, invece, era la *Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché* (SNHLBM) che rappresentava l'ente committente per il cantiere di Ougrée, nel bacino di Liegi, dove i 50 alloggi da realizzare erano destinati a varie società siderurgiche e minerarie<sup>55</sup>.

Parallelamente al programma sperimentale, furono compiuti i passi necessari alla realizzazione del programma di cofinanziamento per la costruzione di 14.875 alloggi destinati ai minatori nel periodo 1954-1956. La concessione di fondi per la costruzione di alloggi riguardò solo il settore minerario ed fu destinata alle sole imprese che avessero fatto domanda. Queste disposizioni escludevano quindi non solo gli operai del settore siderurgico ed i lavoratori migranti – questioni che verranno sollevate dall'Assemblea comune – ma anche gli operai del settore minerario che lavoravano per industrie meno attive a scala europea. La costruzione di alloggi per i minatori doveva essere finanziata con un quarto dei fondi provenienti dal prestito americano del 1954<sup>56</sup>. Non potendo ottenere però dalla Export-Import Bank l'equivalente in monete nazionali dei 25 milioni di dollari da destinare alla costruzione delle *maisons ouvrières*<sup>57</sup>, l'Alta autorità dovette immaginare altre

<sup>54</sup> Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme expérimental de construction: correspondance relative au coût de constructions des complexes d'habitations en Italie*, AHCE, CEAB 11/2164; Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme expérimental en Italie, composition des commissions de Napoli et Milano, Campania*, AHCE, CEAB 11/2190.

<sup>55</sup> Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme expérimental de construction: correspondance avec la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (SNHLBM), Belgique*, AHCE, CEAB 11/2162.

<sup>56</sup> Il contratto firmato il 23 aprile 1954, in seguito a due viaggi di Monnet negli Usa, stabiliva un prestito di 100 milioni di dollari – un ammontare inferiore rispetto alle richieste – ad un tasso del 3,875%, rimborsabili in 22 anni a partire dal 1958. Sul carattere "politico" del prestito americano, cfr. P. MELANDRI, *Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe (1945-1954)*, Paris, Editions A. Pedone, 1980, pp. 437-438.

<sup>57</sup> Cfr. CECA, HA, Groupe de Travail Finances - Investissements - Pro-

soluzioni per mettere a disposizione i fondi necessari. Gli accordi negoziati con gli istituti bancari dei sei Stati membri consentirono all'Alta autorità di stanziare 25,2 milioni di dollari per la costruzione di 14.875 alloggi<sup>58</sup>.

Nel 1955, l'Alta autorità chiese l'autorizzazione a concedere i prestiti anche a soggetti giuridici diversi dalle imprese carbo-siderurgiche e a garantire i prestiti contratti da questi ultimi per la costruzione di alloggi operai. La richiesta veniva avanzata sulla base della constatazione che spesso le imprese partecipavano solo indirettamente alla costruzione di alloggi e che l'esecuzione dei lavori era a carico di organismi locali o regionali che dunque dovevano essere i diretti beneficiari dei prestiti. L'espressione di parere conforme da parte del Consiglio dei ministri consentì all'Alta autorità di muoversi con più libertà nella individuazione dei soggetti beneficiari<sup>59</sup>. In Francia, ad esempio, l'*Union immobilière pour la Construction et le Logement*, incaricata dalla *Société de Forges et Ateliers du Creusot* di costruire un immobile comprensivo di sei appartamenti per i suoi dipendenti, richiese un prestito alla CECA nel dicembre 1956. Il prestito di sei milioni di franchi concesso dalla CECA a tasso ridotto rappresentava il 50% del prestito globale richiesto al *Credit Foncier de France* ed era inferiore al 50% del costo totale di costruzione. In questo caso, l'*Union immobilière* si occupò sia della costruzione che della gestione successiva degli alloggi realizzati, destinati alla locazione<sup>60</sup>.

Per le pratiche di finanziamento, gli istituti bancari nazionali svolsero un ruolo molto importante: in Francia, il *Credit Foncier* si impegnò a garantire la copertura del 50% dei costi di costru-

duction et Questionnes Sociales, *Note pour MM. les membres de la Haute Autorité*, Objet: Prêts Maisons ouvrières - \$ 25 millions, Luxembourg, le 11 décembre 1954, in AHCE, CEAB 1/1819.

<sup>58</sup> Cfr. D. SPIERENBURG - R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, op. cit., pp. 433-438.

<sup>59</sup> Cfr. CECA, Le Conseil, *Procès-verbal de la 23<sup>ème</sup> session du Conseil tenue à Luxembourg les 21 et 22 mars 1955*, Point VIII de l'Ordre du jour, in AHCE, CMI 1955/10.

<sup>60</sup> Cfr. Lettera dal direttore dell'*Union immobilière pour la Construction et le Logement* al Presidente dell'Alta Autorità, Paris, le 14 décembre 1956, in AHCE, CEAB 11/2321.

---

zione al tasso ridotto del 4,25% invece che al tasso corrente del 6,8%. I minatori della Lorena beneficiarono dei prestiti provenienti congiuntamente dalla CECA e dal *Credit Foncier*, oltre che dei prestiti provenienti dalla *Société des Mines du Nord* (SIMINOR) e dalla *Securité Sociale Minière*. Con un minimo contributo personale immediato, gli operai della SIMINOR potevano costruire nel bacino della Mosella le loro abitazioni e provvedere al loro riscatto nei venti anni successivi, diventandone proprietari<sup>61</sup>. Una procedura simile era prevista nel Dipartimento della Mosa a beneficio degli operai delle miniere di Joudreville, che nel 1956 avevano costituito un'associazione per la difesa del diritto all'alloggio, l'*Association du logement du personnel des mines de Joudreville*, e che ottennero prestiti per l'edificazione di un'intera area destinata ai minatori (*Lotissement de l'Etang*) nel comune di Bouligny<sup>62</sup>.

#### 4. Il dibattito nell'Assemblea comune

Nel 1953 e nel 1954, viste le lentezze incontrate nella messa in esecuzione dei programmi, vista anche la scarsità dei dati e la mancanza di una conoscenza diretta dei problemi edilizi, l'Assemblea comune aveva intensificato le sue pressioni per indurre l'Alta autorità ad assumere un atteggiamento più deciso<sup>63</sup>. La Commissione per gli Affari sociali dell'Assemblea comune, riunitasi per la prima volta a Strasburgo il 12 gennaio 1953, denunciò a più riprese la limitatezza dello spazio d'azione della CECA in materia sociale<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme avec crédits en France: Lorraine Escaut, mine de Tucquegnieux, Meurthe et Moselle, Société des Mines du Nord (SIMINOR)*, AHCE, CEAB 11/2268.

<sup>62</sup> Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme avec crédits en France: Association du logement du personnel des mines de Joudreville, Bouligny, Meuse*, AHCE, CEAB 11/2323.

<sup>63</sup> Cfr. CECA, HA, Division Problèmes du Travail, *Questions posées par les Membres de l'Assemblée et réponses proposées*, Luxembourg, le 11 juin 1953, in AHCE, CEAB 1/1625.

<sup>64</sup> L'Assemblea comune ebbe sette commissioni permanenti nel periodo 1952-1958; dal 3 novembre 1955 venne aggiunta una ottava commissione temporanea per la questione della Sicurezza e della salvaguardia nelle miniere.



La Commissione Affari sociali cercò subito un collegamento diretto con l'Alta autorità sul tema delle *maisons ouvrières*<sup>65</sup>. Nel 1953, Jean Monnet rispondendo alla domanda del presidente della Commissione, il socialista olandese Gerard Marinus Nederhorst, che chiedeva perché la preparazione di misure di ordine sociale non avesse fatto progressi rispetto alla realizzazione degli obiettivi economici<sup>66</sup>, affermò che, avendo come obiettivo prioritario quello del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni degli Stati membri, tutte le azioni della Comunità avevano un contenuto sociale<sup>67</sup>. Monnet faceva inoltre un esplicito riferimento alla *liaison* esistente tra il settore degli investimenti ed il programma di costruzione delle abitazioni operaie.

Nel gennaio 1954, Paul Finet, parlando di fronte alla Commissione Affari sociali riconobbe come il problema delle case per operai si collocasse tra i problemi più urgenti da risolvere<sup>68</sup>. Nella stessa riunione, Nederhorst dichiarò che per acquisire una conoscenza precisa dei problemi sociali connessi alle insufficienze abitative era necessario intraprendere dei sopralluoghi diretti. Egli propose che la Commissione Affari sociali incaricasse alcuni dei suoi membri di effettuare una missione di informazione per valutare i problemi inerenti la costruzione delle case per operai e per visitare i centri per la lotta contro le malattie professionali.

Il viaggio, che costituiva la prima missione ufficiale dell'Assemblea comune, venne intrapreso all'inizio del 1954: iniziato a Metz, il 14 febbraio 1954, il viaggio si concluse una settimana

Cfr. CECA, AC, *Prospetto sull'attività della Commissione per gli affari sociali (gennaio 1953 - ottobre 1954)*, in AHCE, PE1 AC 160.

<sup>65</sup> Cfr. B. LEUVREY, "Quelle politique sociale pour l'Europe du plan Schuman? Critiques et propositions de l'Assemblée Commune de la CECA (1952-1955)", in *Lettre d'information des Historiens de l'Europe Contemporaine*, vol.5, juin 1990, pp.105-119.

<sup>66</sup> Cfr. Lettera da G. M. Nederhorst a Jean Monnet (Strasburgo, 11/3/1953) in AHCE, PE1 AC 158.

<sup>67</sup> Cfr. Lettera da Jean Monnet a G. M. Nederhorst (Lussemburgo, 26/3/1953) in AHCE, PE1 AC 158.

<sup>68</sup> Cfr. *Procès-verbaux de la réunion de 7 janvier 1954*, in AHCE, PE1 AC 160.

---

dopo, il 21 febbraio, a Liegi. I sette membri incaricati (Gerard Nederhorst, Georg Pelster, Alfred Bertrand, Josef Kurtz, Jacques Vendroux, Willi Birkelbach, Mario Zagari – quest'ultimo assente per motivi di salute –) effettuarono sopralluoghi nei bacini della Lorena, nel Lussemburgo, nella Saar, nella Ruhr, nei bacini minerari del Limburgo olandese, della Campine, di Liegi e visitarono un centinaio di abitazioni occupate dagli operai carbosiderurgici, prendendo contatti diretti con i rappresentanti delle imprese, dei lavoratori, delle società di costruzione e delle amministrazioni locali. Lo scopo della missione era di giungere ad una unità di punti di vista sugli interventi che l'Alta autorità avrebbe dovuto effettuare e di raccogliere una documentazione che consentisse di definire "la ligne d'une politique continue en matière de construction d'habitations ouvrières"<sup>69</sup>.

Il resoconto della missione fu presentato all'Assemblea comune, nel corso della sessione tenutasi dal 11 al 14 maggio 1954, dal socialdemocratico tedesco Willi Birkelbach<sup>70</sup>. Birkelbach sottolineava che non era possibile stabilire un ordine degli interventi perché le insufficienze abitative erano gravi ovunque anche se si presentavano in maniera diversa (sovraffollamento, carenze igieniche, insalubrità, cedimenti strutturali, lontananza dal luogo di lavoro). La penuria di alloggi era inoltre dovuta a ragioni diverse: nella Ruhr e nella Saar, l'origine del problema della mancanza di alloggi risaliva alle distruzioni causate dalle operazioni belliche; nel bacino della Lorena e della Campine, l'attività edilizia non era riuscita a stare al passo con la rapida ripresa delle attività produttive. La situazione era molto critica soprattutto nei bacini minerari dove, per sostenere le condizioni del mercato, le imprese avevano

<sup>69</sup> Cfr. CECA, AC, Session ordinaire 1954, Doc. n. 6, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur la politique à suivre par la Communauté mission d'études et d'information accomplie par une Sous-Commission du 14 au 21 février 1954, en vue de recueillir des éléments d'appréciation sur la politique à suivre par la Communauté en matière de logement des travailleurs*, Rapporteur: W. Birkelbach, in AHCE, PE1 AC 160.

<sup>70</sup> Cfr. CECA, Débats de l'Assemblée Commune, Compte-rendu *in extenso* des séances, Août 1954, n. 6, Session ordinaire de mai 1954, Séance du jeudi 13 mai 1954.

destinato la maggior parte delle risorse alla riorganizzazione e all'ammodernamento degli impianti dando precedenza agli investimenti industriali. In Lorena e nel bacino di Liegi, la necessità di nuovi alloggi era legata inoltre anche ad una forte immigrazione di mano d'opera. A Liegi, ad esempio, c'era una forte presenza di minatori italiani (44.646 nel 1954) e nel bacino lorenesse c'erano molti immigrati nordafricani: in queste due situazioni, il resoconto della missione non metteva in luce solo i problemi "materiali" di mancanza di alloggio e le urgenze connesse alla sistemazione in baracche e alloggi provvisori, ma anche le questioni di assimilazione e ambientamento degli operai stranieri e delle loro famiglie.

Birkelbach constatava che le case costruite dopo la seconda guerra mondiale, sia con fondi pubblici, sia con finanziamenti privati, soddisfacevano le esigenze abitative minime sia per quanto riguardava i metodi di costruzione che le dotazioni di servizi domestici. In molti Stati, le operazioni di edilizia sociale erano già in fase avanzata di svolgimento e l'aiuto della CECA doveva quindi costituire un incentivo supplementare per proseguire nel solco dei programmi di costruzione già intrapresi. Un'attenzione particolare però doveva essere rivolta alla qualità delle abitazioni esistenti e non sottoposte a manutenzione: la missione aveva constatato infatti che in molti distretti gli operai vivevano in alloggi ricavati nelle cave, nelle baracche, negli alloggi di calcestruzzo; queste condizioni erano state riscontrate a Sarrenbruck, ad Hamborn ed Essen nella Ruhr e nella regione di Liegi e Seraign, dove le vecchie baracche erano state originariamente occupate dai prigionieri della prima guerra mondiale<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Di seguito viene riportata la descrizione del campo di rue Galilée a Sclessin nel bacino di Liegi. "Les baraques sont disposées en bon ordre, à égale distance; elles ont été construites avec des planches qui ont perdu, avec le temps et les intempéries, toute trace de couleur, et sont recouvertes de carton bitumé largement éventré par endroits. Les fenêtres manquant presque entièrement, l'air y pénètre seulement par la porte d'entrée. Les toits mal réparés, ou même sans aucune réparation, laissent passer la pluie; le bois, souvent pourri et désagrégé à la hauteur du terrain, laisse pénétrer l'eau et la vase dans la baraque.

L'esplanade où le camp est construit a une forme légèrement concave, de

---

Nel corso della sessione, i deputati di Strasburgo espressero un consenso pressoché unanime alla partecipazione dell'Alta autorità ai programmi di costruzione di alloggi ma sollevarono anche una serie di interrogativi sull'iniziativa chiedendo un chiarimento all'Alta autorità, rappresentata in quel contesto dal belga Finet. In apertura della seduta dell'11 maggio, il socialdemocratico italiano, Alessandro Schiavi, attivo all'interno del "movimento municipale europeo" ed interessato alle questioni di *town planning* sin dagli inizi del secolo, aveva sottolineato l'importanza del principio di "solidarietà umana" come criterio guida delle azioni della CECA ed aveva messo in luce gli obiettivi "umani" dell'impegno nel settore delle *maisons ouvrières*<sup>72</sup>. Se questa posizione rappresentava solo un auspicio, lontano dal carattere tecnico-economico dei programmi di costruzione, numerose questioni sollevate dai deputati di Strasburgo furono poi affrontate negli anni successivi.

Il gollista Jacques Vendroux sottolineava, come aveva già fatto in precedenza<sup>73</sup>, che la destinazione del primo programma alla costruzione di alloggi per i minatori rischiava di creare disuguaglianze di trattamento sociale a discapito degli operai del settore siderurgico. Il democristiano Amintore Fanfani sottolineava che la concessione di prestiti alle sole imprese che ne avessero fatto domanda presentava il rischio di dare un aiuto ai soggetti operanti in zone già floride, dimenticando invece le zone in difficoltà. Nel

sorte que, lorsqu'il pleut abondamment et que la terre est saturée d'eau, un petit lac se forme au centre où diverses baraques restent isolées. Le courant électrique est coupé durant la journée; tout système d'éclairage fait défaut à l'intérieur du camp." CECA, AC, Session ordinaire 1954, Doc. n. 6, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur la politique à suivre par la Communauté mission d'études et d'information accomplie par une Sous-Commission du 14 au 21 février 1954, en vue de recueillir des éléments d'appréciation sur la politique à suivre par la Communauté en matière de logement des travailleurs*, Rapporteur: W. Birkelbach, in AHCE, PE1 AC 160.

<sup>72</sup> Cfr. CECA, Débats de l'Assemblée Commune, Compte-rendu *in extenso* des séances, Août 1954, n. 6, Session ordinaire de mai 1954, Séance du mardi 11 mai 1954.

<sup>73</sup> Cfr. CECA, AC, Commission des Affaires Sociales, Sous-Commission chargée de recueillir des éléments d'appréciation de la politique à suivre en matière de construction d'habitations ouvrières, *Compte-rendu de la réunion du vendredi 12 mars*, in AHCE, PE1 AC 159.

1949, in Italia, Fanfani, nella veste di Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, aveva elaborato il piano INA-Casa, destinato all'incremento dell'occupazione ed alla costruzione di case per i lavoratori. Egli aveva dunque una notevole esperienza in materia e si mostrava molto sensibile alle esigenze sociali. Fanfani sosteneva che l'azione dell'Alta autorità doveva essere completata da altre forme di intervento di carattere comunitario, "capables de faire surgir des habitations non pas là où des entreprises florissantes peuvent elles-mêmes les financer, mais là où, pour continuer l'exploitation des mines abandonnées par les travailleurs locaux, il faut faire affluer des travailleurs en surnombre et en chômage ailleurs." Riguardo alla questione dei finanziamenti, Fanfani proponeva la costituzione di un fondo europeo degli alloggi alimentato con i contributi delle imprese (8 dollari all'anno per ogni operaio occupato). Vendroux e Fanfani si univano inoltre a Fernand Dehousse nella richiesta di delucidazioni sul regime giuridico della proprietà ed invitavano, come i membri del Comitato consultivo, a prendere in considerazione il desiderio dei lavoratori di accesso alla proprietà; si sosteneva che, anche se l'alloggio veniva fornito dall'impresa, non doveva venirsi a creare un legame tra l'uso dell'abitazione e l'esecuzione del contratto di lavoro.

Nel marzo 1955, una nuova relazione affrontò ulteriori problemi connessi alla costruzione di case operaie ed in particolare la questione dei controlli necessari per evitare che qualsiasi persona fisica o giuridica si arricchisse attraverso la speculazione – per esempio, sui terreni – o che i fondi comunitari destinati alla costruzione venissero usati per altri scopi. La relazione Birkelbach sottolineò l'importanza del rafforzamento della Commissioni locali nella scelta degli Enti committenti, nell'ubicazione del cantiere e nella determinazione delle planimetrie<sup>74</sup>.

Tramite questi continui interventi, il ruolo svolto dall'Assemblea comune fu particolarmente rilevante: anche se essa aveva

<sup>74</sup> Cfr. CECA, AC, Esercizio 1954-1955, Sessione ordinaria, Doc. n. 13, *Relazione presentata a nome della Commissione per gli Affari Sociali sui problemi particolari relativi alla costruzione di case operai, al miglioramento ed all'armonizzazione delle condizioni di vita e di lavoro*, Relatore: W. Birkelbach, Marzo 1955, in AHCE, PE1 AC 161.

---

soltanto un potere consultivo, il dibattito che si svolse al suo interno e l'impegno personale di molti deputati, appartenenti anche a diverse aree politiche, favorirono lo sviluppo di una sensibilità a livello sovranazionale a proposito di un problema che riguardava tutti gli Stati della piccola Europa. Le richieste e le critiche mosse dall'Assemblea comune si rivelarono inoltre molto utili negli anni successivi per la definizione dei nuovi programmi di costruzione di alloggi. Come si è già detto, il secondo programma di costruzione, lanciato il 20 settembre 1956, fu esteso anche al settore siderurgico e, per quanto riguarda i soggetti destinatari dei finanziamenti, già nel 1955, fu deciso di accordare gli aiuti non solo alle imprese ma anche alle società che si occupavano di costruire gli alloggi o agli enti per la sicurezza sociale.

Per quanto riguarda il tema della proprietà delle case costruite, sul quale Birkelbach aveva auspicato un maggiore impegno per favorire l'accesso alla proprietà e l'acquisto di appartamenti singoli, solo una piccola parte degli alloggi costruiti vennero venduti agli operai, la maggior parte vennero affittati a canone ridotto. Nel corso del primo programma di finanziamento, in Lussemburgo gli alloggi costruiti erano esclusivamente riservati all'accesso alla proprietà; in Francia il numero di alloggi destinati all'acquisto era molto alto (1.461 su 1.823); nella Repubblica federale tedesca, la quantità di alloggi CECA destinati all'affitto ed alla proprietà era la stessa (4.852 e 4.933); anche nella Saar, 136 alloggi erano destinati all'acquisto e 142 all'affitto. In Belgio, invece, meno della metà dei 1.770 alloggi previsti erano resi disponibili per l'acquisto (500)<sup>75</sup>. Una Nota del 1963, infine, riportando i dati relativi ai primi dieci anni di impegno nel settore degli alloggi operai, indicava che dei 66.896 alloggi programmati (di cui però solo 47.318 erano terminati), 41.071 erano stati destinati alla locazione e 25.825 all'acquisto<sup>76</sup>. La relazione Bertrand del 1958

<sup>75</sup> Cfr. ECSC, HA, *Sixth General Report on the Activities of the Community, Volume II – The economic and social situation of the Community and the activities of the High Authority*, Publications Department of the European Community, s.l., April 13, 1958.

<sup>76</sup> Cfr. CECA, HA, "La politique sociale de la Haute Autorité pendant les dix premières années du marché commun du charbon et de l'acier (1953-1963)",

metteva comunque in evidenza un dato positivo: solo in rari casi le imprese erano diventate proprietarie degli alloggi<sup>77</sup>.

Almeno per quanto concerne il periodo in esame, l'atteggiamento dell'Alta autorità in relazione al tema della proprietà non risultò molto chiaro. Finet, di fronte all'Assemblea comune, invitò a riflettere sulle tesi proposte da alcune associazioni attive nel settore sociale che ritenevano più vantaggiosa una politica dell'alloggio basata sull'affitto a canone ridotto piuttosto che sulla proprietà<sup>78</sup>. Finet consigliò inoltre di considerare l'uso degli immobili più che il loro possesso: egli sosteneva che poteva essere accettata una situazione in cui, anche in presenza di un unico soggetto proprietario della maggior parte degli immobili, questo non si fosse comportato da monopolista e avesse affittato gli alloggi a canone moderato. Comunque, per evitare che le imprese controllassero la vita privata dei loro dipendenti, Finet impegnava l'Alta autorità a costituire dei comitati misti addetti alla gestione del patrimonio immobiliare destinato agli operai: questa soluzione rinviava però la questione della proprietà. Lo stesso cauto atteggiamento emergeva anche dai documenti amministrativi richiesti per accordare i finanziamenti. Tra i documenti richiesti per i cantieri di Sesto San Giovanni e Bagnoli, l'Alta autorità richiedeva "[le] plan de financement comportant des précisions sur les futurs loyers et éventuellement [le] prix demandé pour l'accession a la propriété"<sup>79</sup>. Questa formulazione indicava che, pur affermando di favorire l'accesso alla proprietà, l'Alta autorità non vin-

in *Evenements sociaux dans la Communauté - Note d'information*, IX année, n. 5, 1963, in AHCE, CEAB 2/2579.

<sup>77</sup> Cfr. *Assemblée Parlementaire Européenne, Projet de Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur la partie sociale du sixième Rapport général sur l'activité de la Communauté (13 Avril 1958)*, Rapporteur: A. Bertrand, Juin 1958, in AHCE, CEAB 11/4783

<sup>78</sup> Cfr. CECA, *Débats de l'Assemblée Commune, Compte-rendu in extenso des séances*, Août 1954, n. 6, Session ordinaire de mai 1954, Séance du lundi 17 mai 1954.

<sup>79</sup> Cfr. *Maisons ouvrières: 1. programme expérimental en Italie, composition des commissions de Napoli et Milano, Campania*, Lettera dalla Divisione Problemi del Lavoro alla *Gestione INA-Casa*, Luxembourg, le 31 janvier 1955, in AHCE, CEAB 11/2190.

---

colava strettamente i propri prestiti al soddisfacimento di questa condizione. Anche se dichiarava di incoraggiare le imprese o le società di gestione ad incentivare il riscatto dell'alloggio da parte degli operai, le dichiarazioni non erano seguite da verifiche successive. In generale, l'accesso alla proprietà si verificò laddove gli orientamenti delle politiche nazionali ed in particolare, gli orientamenti delle imprese propendevano già in tale direzione.

##### 5. *La costruzione di maisons ouvrières: considerazioni finali*

Il periodo 1952-1956 rappresentò una fase di rodaggio per i programmi di costruzione: nell'arco di tempo in cui Jean Monnet (1952-1955) e poi René Mayer (1955-1957) ressero la presidenza dell'Alta autorità, i progetti vennero messi in cantiere. Le due modalità di azione della CECA nell'ambito dei programmi di costruzione di *maisons ouvrières* si sostanziarono in un'azione di finanziamento ed in un'azione di guida e informazione. Alcuni autori hanno sottolineato che il ruolo dell'Alta autorità fu soprattutto un ruolo di incitamento<sup>80</sup>, in realtà anche l'impegno finanziario fu consistente. Il problema più rilevante fu rappresentato dalla difficoltà di coordinamento delle azioni nel rispetto dei tempi inizialmente previsti. Il Rapporto finanziario della CECA del 1957 evidenziava la lentezza nell'avanzamento dei lavori per la costruzione di *maisons ouvrières*: il Rapporto constatava che, al data del 31 dicembre 1957, erano stati realizzati solo 8.980 alloggi dei 14.875 alloggi previsti dal primo programma, 3.426 erano in corso di costruzione e 2.469 erano ancora in fase di progettazione<sup>81</sup>. Nel

<sup>80</sup> "L'action de la Communauté se limite ainsi à encourager et à guider; sa méthode doit donc être de favoriser ceux qui veulent construire en rassemblant à leur usage des informations et des études sur le coût comparé des constructions dans divers pays, l'organisation des chantiers...". Cfr. D. VIGNES, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un exemple d'administration économique internationale*, op. cit., p. 181.

<sup>81</sup> Cfr. CECA, AA, Divisione delle Finanze, *Relazione finanziaria per l'anno 1957*, Servizio pubblicazioni della Comunità europea, Lussemburgo, 10 Febbraio 1958.



1958, quando il primo programma doveva essere già concluso, la costruzione di solo i due terzi degli alloggi previsti era completata (10.524), mentre la parte rimanente era ancora in fase di costruzione<sup>82</sup>. Comunque, anche se il numero di abitazioni costruite non rispettava le previsioni iniziali, gli ingranaggi si erano messi in funzione.

In conclusione è possibile sostenere che l'azione della CECA nel settore delle edilizia sociale non costituì parte di una politica sociale globale indipendente e autonoma. Secondo alcune opinioni espresse alla fine degli anni Cinquanta, in riferimento all'impegno della CECA in campo sociale, non si poteva parlare di un'autonoma linea politica ma di una serie di interventi successivi attuati per riparare ai danni prodotti dallo sviluppo economico; questi interventi non costituirono però una politica sociale<sup>83</sup>. Anche Poidevin e Spierenburg affermano che l'azione sociale, pur mobilitando un quantitativo ingente di risorse, fu essenzialmente "contrainte par les faits"<sup>84</sup>. In secondo luogo, si sottolinea ancora che le motivazioni poste a fondamento delle azioni a sfondo sociale risposero a finalità eminentemente economiche. Le motivazioni poste alla base dell'interesse della CECA verso il problema degli alloggi per i lavoratori furono tutte interne alle logiche economiche e di organizzazione e modernizzazione aziendale delle industrie carbo-siderurgiche. In alcuni casi si tenne conto di particolari esigenze sociali (giovani apprendisti, operai celibi, lavoratori migranti) ma l'esigenza più importante – il desiderio di accesso alla proprietà – la cui realizzazione avrebbe dato un forte connotato in senso sociale alle azioni intraprese, non ebbe un posto sufficientemente rilevante all'interno dei programmi di finanziamento degli alloggi.

<sup>82</sup> Cfr. CECA, AA, Divisione delle Finanze, *Relazione finanziaria per l'anno 1958*, Servizio pubblicazioni della Comunità europea, Lussemburgo, 1959.

<sup>83</sup> Cfr. D. COPPO, "Problemi sociali della CECA", in Centro italiano di Studi Giuridici, *Actes officiels du Congrès International d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Milan - Stresa, 31 mai - 9 juin 1957)*, *L'orientation sociale de la Communauté*, op. cit., pp. 265-292.

<sup>84</sup> D. SPIERENBURG - R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, op. cit., p. 867.

---

Tuttavia, il quadro delle azioni della CECA non può, a nostro avviso, essere valutato negativamente: si può ritenere infatti che le possibilità offerte dal Trattato per svolgere azioni a sfondo sociale furono sfruttate in maniera lungimirante. Le istituzioni comunitarie, pur operando in un mercato comune definito "imperfetto" perché le politiche economiche, fiscali, del credito e della previdenza sociale venivano gestite in maniera autonoma dagli Stati, intrapresero delle azioni sociali comuni che ottennero risultati superiori alle aspettative ed evitarono che la produzione fosse il solo aspetto dominante della politica della Comunità<sup>85</sup>. Nel campo delle *maisons ouvrières*, la CECA sostenne iniziative che erano già state programmate in molti Stati, ma dette uno stimolo in più, costituì un incentivo supplementare per costruire un numero maggiore di alloggi. Essa svolse anche un ruolo importante nella verifica e nel controllo delle azioni intraprese, tramite l'azione delle Commissioni regionali formate per seguire i lavori localmente, nei singoli cantieri.

Una seconda positiva constatazione riguarda l'importanza degli studi, delle indagini conoscitive, delle missioni intraprese per conoscere la situazione degli alloggi negli Stati europei aderenti alla CECA: in questo campo fu molto rilevante l'impegno continuo dell'Assemblea Comune. In particolare, la Commissione Affari sociali fu particolarmente attiva nel fornire i propri orientamenti circa le possibilità di intervento finanziario consentite dal Trattato<sup>86</sup>; la Commissione favorì inoltre una conoscenza delle procedure di costruzione degli alloggi adottate nei singoli Stati, in modo che anche l'intervento dell'Alta autorità potesse inserirsi nei programmi in maniera più efficace. Le missioni e le inchieste condotte direttamente "sul campo" infine svolsero un ruolo pio-

<sup>85</sup> Per questa valutazione, cfr. G. PELLA, *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Risultati e Prospettive*, Roma, Cinque Lune, s.d.

<sup>86</sup> Cfr. CECA, AC, Exercice 1954-1955, Session ordinaire, Doc. n. 26, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur une série de problèmes d'ordre social et financier ainsi que sur le chapitre V du Troisième Rapport général sur l'activité de la Communauté (12 avril 1954 - 10 avril 1955) relatif aux problèmes du travail*, Rapporteur: W. Birkelbach, Mai 1955, in AHCE, PE1 AC 162.

nieristico nel favorire la conoscenza sia dei territori che delle diverse realtà socio-economiche europee.

Infine, la sinergia che si creò tra l'Alta autorità, impegnata nelle analisi tecniche ed economiche, come emerge anche dalle attività dei vari GdL, e l'Assemblea comune, sede più idonea al dibattito politico ed all'espressione delle esigenze sociali, consentì di dare una risposta visibile e concreta alle aspettative di miglioramento delle condizioni di vita provenienti dai lavoratori. Se è vero che l'azione della Comunità nel settore dell'edilizia operaia, che poteva rappresentare un primissimo, seppure limitato, banco di prova per affrontare a livello europeo le conseguenze sociali dello sviluppo economico, venne impostata subordinando le finalità sociali alle prevalenti finalità economiche, bisogna riconoscere anche che sarebbe stato difficile far accettare agli Stati interventi più incisivi in materia sociale o far passare le linee di una politica sociale a scala europea, tenuto conto anche del carattere settoriale della CECA.



CORRADO MALANDRINO  
Università degli Studi del Piemonte Orientale

## Walter Hallstein e la crisi della “sedia vuota” (1965-66)<sup>1</sup>

### 1. *Introduzione*

Il fallimento attuale (dicembre 2003) della CIG sul progetto di Trattato costituzionale, avvenuto non a caso sul terreno delle procedure decisionali a maggioranza nel Consiglio, richiama altre crisi della storia dell'integrazione europea. Per capire la natura di questo grave problema politico-istituzionale che ostacola lo sviluppo dell'UE oggi, e nell'immediato futuro, un utile spunto di riflessione può derivare dallo studio delle cause, dello svolgimento e degli esiti di quella che forse fu, negli anni Sessanta dello scorso secolo, la più pericolosa battuta d'arresto della CEE: la crisi della “sedia vuota”<sup>2</sup>. Già allora si presentarono conflittualità tuttora non del tutto superate sul problema della decisione a maggioran-

<sup>1</sup> Questo contributo è una sintesi della prima parte della ricerca, tuttora in corso, sul pensiero e sull'azione di Walter Hallstein in Europa, di cui è già apparsa la prima tranche nella collana dei WP del Dipartimento POLIS dell'Università del Piemonte Orientale, n. 27, marzo 2002, cfr. in [www.sp.unipmn.it](http://www.sp.unipmn.it). A questo paper, intitolato *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. W. Hallstein e la crisi della “sedia vuota”*, si rinvia per un maggior approfondimento, anche bibliografico, dei punti appena accennati in questa esposizione. La ricerca originale è stata condotta sulle seguenti fonti archivistiche: Nachlaß Walter Hallstein (NWH), Bundesarchiv, Koblenz; Carte E. Noël, Archivi Storici delle Comunità Europee (ASCE), Firenze.

<sup>2</sup> Per i riferimenti alla storia dell'integrazione europea sono ormai disponibili molte ricostruzioni, cfr. in part. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'Unione Europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001.

---

za, nonché sul temuto rafforzamento della Commissione, in quanto potenziale potere esecutivo, e del Parlamento, poiché esponenti dell'istanza di sovranazionalità nell'UE. La controversia del 1965 si polarizzò – oltretutto sul problema delle “risorse proprie”, poi in parte risolto, dopo l'uscita di scena di Hallstein, durante il Vertice dell'Aja del 1969 – intorno alla questione annosa del voto all'unanimità o a maggioranza nel Consiglio, ovvero della conservazione del diritto di veto da parte degli stati membri. All'origine della crisi vi fu esternamente il problema del finanziamento della Politica agricola comune (d'ora in poi PAC), che funse da detonatore; ma sottostanti vi erano le difficoltà generate dall'ampliamento del mercato comune ai prodotti industriali, alle politiche commerciali e fiscali, nel contesto delle trattative del *Kennedy Round*; ancora più all'interno il nodo delle entrate dirette alla Comunità e dell'ampliamento delle competenze dell'Assemblea parlamentare; infine il cuore politico dei problemi, il voto a maggioranza o all'unanimità nell'organo decisionale più importante della CEE, il Consiglio. Solo guardando da questo angolo prospettico si può capire perché una crisi dichiarata sul problema del finanziamento della PAC, fu invece risolta da un compromesso sulle forme di votazione e sul codice restrittivo di comportamento imposto alla Commissione.

In effetti, la questione del voto a maggioranza o all'unanimità rappresenta storicamente una sorta di trincea che divide due posizioni che nel processo di integrazione europea sono emerse come antitetiche, caratterizzanti appunto due metodi e due visioni opposte dell'unità europea: quella confederale o della cooperazione intergovernativa, che è stata rappresentata in modo esemplare negli anni '50 e '60 da Charles de Gaulle, e quella costituzional-federalista “pura” alla Spinelli o, in forma più mediata e graduale, dell'integrazione federalizzante, che ebbe appunto in Walter Hallstein, primo presidente della Commissione CEE (1958-1967), uno dei principali e sfortunati paladini. Il voto all'unanimità, che presuppone la necessaria ricerca, costi quel che costi, del consenso di tutti i partner, è l'altra faccia della medaglia, in positivo, del potere di veto che gli stati membri, in conformità alla propria sovranità, conservano come ultima e più potente arma per difen-

dere quelli che ritengono gli interessi nazionali più importanti, o addirittura vitali, che non possono esser posti a repentaglio. Il potere di veto è il classico strumento in mano agli stati nazionali nei consessi diplomatici internazionali. Il criterio della maggioranza invece caratterizza il modo di procedere delle istituzioni democratiche, all'interno di uno stato, di tutti gli organi collegiali di fronte a una decisione che, per essere efficace, in genere, deve enucleare una maggioranza e una minoranza.

Il compromesso (o "accordo") del Lussemburgo, stipulato il 29 gennaio 1966, pose fine alla crisi della "sedia vuota" sanzionando di fatto, anche se non di diritto – come appare dalla ricostruzione che si propone – la priorità del potere di veto, celato dietro la ricerca del consenso unanime tra i membri del Consiglio. Non a caso dal 1966 al 1982 – un periodo che corrispose, tranne alcuni momenti, a una preoccupante stasi della vita comunitaria –, non furono assunte più dal Consiglio decisioni significative (ossia in presenza di esplicita dichiarazione, da parte di uno stato membro, della presenza di interessi molto importanti) a maggioranza. Quando il 18 maggio 1982 il Consiglio deliberò sui prezzi agricoli per l'anno 1982-83 con l'opposizione dichiarata del Regno Unito e l'astensione di Danimarca e Grecia (alla fine tutte e tre non parteciparono alla votazione che finì 7 a 0 per salvare la forma dell'unanimità), molti si chiesero se quell'atto avesse decretato la morte del "compromesso del Lussemburgo". Subito la Francia, che si trovava quella volta felicemente in maggioranza, obiettò che no, la sostanza degli accordi lussemburghesi era viva e vegeta. Qual era tale sostanza? Nel corso del saggio si vedrà come storicamente essa emerse e prese forma definita.

Fatta questa puntualizzazione, passiamo agli elementi introduttivi dello scenario storico. La crisi fu così chiamata per il fatto che l'allora presidente francese de Gaulle, a motivo della mancata decisione del Consiglio del 30 giugno 1965 in tema di finanziamento della PAC, ordinò il 5 luglio al proprio rappresentante permanente a Bruxelles, Jean-Marc Boegner, di rientrare a Parigi e, nel contempo, ai ministri del Consiglio e ai membri francesi della Commissione di astenersi dalle sedute comunitarie, di modo che, appunto, la "sedia" della Francia nel consesso dei Sei rimase

---

“vuota” per circa sei mesi, fino alla riunione straordinaria del 17-18 gennaio 1966.

Quali furono le ragioni, quelle pretestuose e quelle vere, di tali decisioni? Su quali questioni e su quali basi ebbe origine lo scontro fra la Francia e gli altri cinque partner europei (Germania, Italia, Belgio Olanda e Lussemburgo)? Grazie a quali trattative e scelte finali fu possibile arrivare a un accordo di compromesso? Quali ne furono le conseguenze? Si cercherà di dimostrare che la crisi della “sedia vuota” ebbe in realtà inizio per dissensi politici più profondi di quelli inerenti il finanziamento della PAC, incentrati sullo sviluppo strategico della CEE; che proseguì per motivi che mettevano in discussione, da un lato, alcuni poteri sovrani degli stati membri e dall’altro la crescita in senso tendenzialmente federale delle istituzioni comunitarie; che, infine, il compromesso del Lussemburgo stipulato il 28-29 gennaio 1966 sancì in linea di fatto, come voleva de Gaulle, il primato, in ultima istanza, della logica sovrana degli stati ribadendo il loro potere di veto su questioni da loro ritenute “più importanti”, anche se non appartenenti alla cerchia delle classiche competenze sovrane. Le decisioni del Lussemburgo portarono sostanzialmente a una semi-paralisi dalla quale la CEE si poté parzialmente svincolare solo dopo molti anni, ma la cui vischiosità di fondo perdura e mantiene inalterati i suoi effetti sulle attuali potenzialità politiche dell’Unione, rallentandone la marcia e rimanendo un nodo durissimo per le prossime iniziative europee.

In ultimo, bisogna ricordare che la crisi fu preceduta da tre eventi che predisposero le forze in campo al conflitto: a) il progetto gollista, fallito, di instaurare una stabile cooperazione intergovernativa europea di marca confederale guidata dalla Francia grazie al cosiddetto “piano Fouchet” (o, sarebbe meglio dire, ai “piani Fouchet”); b) il veto francese all’ingresso della Gran Bretagna nella CEE e la delusione che ciò provocò negli altri membri; c) l’esigenza, avvertita soprattutto dalla Francia, di finanziare e rafforzare la PAC e l’aspettativa degli altri partner che ciò avvenisse nel quadro di un’accelerazione del processo d’unione doganale e d’integrazione economica generale.



## 2. Le linee direttrici del pensiero europeista di Walter Hallstein

L'interesse europeista di Hallstein<sup>3</sup> precedette l'avvio della sua carriera politica, che iniziò nel 1950; la conoscenza con Adenauer datava dal congresso europeista dell'Aja (7-10 maggio 1948). Sul terreno europeo, Hallstein fu incaricato nel 1950 di guidare la delegazione tedesca nel corso delle trattative che portarono i Sei il 18 aprile 1951 a stipulare il trattato di Parigi istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA). Fu in seguito il massimo responsabile per la parte tedesca nelle trattative per la CED, la CEP, la Conferenza di Messina (1955) e infine per la CEE. A conferma di tale contributo ideale e politico fu chiamato nel 1958 a presiedere la Commissione CEE, incarico che svolse in modo giudicato lungimirante e decisivo per il destino comunitario<sup>4</sup> per quasi dieci anni, dal 1° gennaio 1958 fino al 30 giugno 1967. Con quali idee, prospettive e finalità attuò Hallstein la sua opera di presidente fino al 1965, l'anno della crisi?<sup>5</sup> In realtà, egli considerò l'unità europea come "la sfida e l'opportunità" politiche a tutto tondo che lo spirito del tempo poneva ai popoli liberi, al fine di trasformare in meglio – ossia in senso modernizzatore e democratico – il vecchio mondo delle relazioni internazionali tra potenze. Il suo assunto fondamentale esprimeva

<sup>3</sup> Per la biografia politica di Hallstein, compresi gli aspetti riguardanti la "dottrina Hallstein", si rinvia al paper di cui alla nota 1, pp. 23 ss. In part. sull'attività europea di Hallstein cfr. W. LOTH (a cura di), *W. Hallstein. Der vergessene Europäer?*, Bonn, Europa Union, 1995; D. PREDÀ, "Hallstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)", *Storia amministrazione costituzione*, Annale ISAP 2000, Il Mulino, Bologna, n. 8, pp. 79-104.

<sup>4</sup> Cfr. per es. PETRILLI nella prefazione a HALLSTEIN (1970), pp. 5 ss. (vedi infra nota 5) e gli analoghi giudizi di J. DELORS, H. KOHL e E. HEATH in LOTH (1995), pp. 7-12. OLIVI (2001), p. 262, afferma che Hallstein, come più tardi Delors, giocò un ruolo "storico" nella vita della Comunità.

<sup>5</sup> Cfr. in part. i seguenti scritti di Hallstein: *United Europe. Challenge and Opportunity*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1962; *Der unvollendete Bundesstaat*, a cura di H. H. GÖTZ e K. H. NARJES, Düsseldorf, Econ Verlag, 1969 (trad. it. *Europa federazione incompiuta*, pref. di G. Petrilli, Milano, Rizzoli, 1970); *Europäische Reden*, a cura di T. OPPERMAN e J. KOHLER, Stuttgart, Deutsches Verlagsanstalt, 1979.

---

la convinzione che la necessità per gli stati nazionali di lavorare insieme in modo comunitario avrebbe prodotto non solo una forma pacifica di coesistenza e di integrazione economica, ma anche un nuovo tipo di *zoon politikon*, un modo inedito di intendere la dimensione politica a livello nazionale e sovranazionale. Di qui il valore innovativo attribuito all'iniziativa Monnet-Schuman, che superava le finalità confederative mettenti capo al Consiglio d'Europa del 1949. Il dato realmente innovatore della Comunità creata nel 1951, e in generale delle comunità funzionaliste, era visto da Hallstein nel loro carattere "sopranazionale". Era questo aspetto delle nuove istituzioni comunitarie che faceva superare i loro limiti settoriali e gli faceva credere che, *necessariamente*, dall'integrazione economica settoriale si sarebbe passati gradualmente a una integrazione allargata orizzontalmente a tutta l'economia dei paesi membri, e dall'unità economica a quella politica. Il termine "sopranazionale" – in quanto esponente dell'esigenza di creare un centro di direzione continentale, democratica, politica ed economica, stabile ed efficiente, focalizzava correttamente l'attenzione su una delle più importanti caratteristiche dell'esecutivo della CECA, l'Alta Autorità, e poi delle Commissioni della CEE e dell'Euratom: "I loro nove membri – scriveva Hallstein – una volta nominati, sono completamente indipendenti dagli stati, ed è vietato a essi sollecitare o accettare istruzioni da loro. La loro responsabilità è solo nei confronti della Comunità vista come un tutto".

Ciò implicava, per Hallstein, che una parte del potere decisionale degli stati era sottratto loro e usato da un'autorità sopranazionale, in embrione di tipo federale, con finalità che superavano le singole ottiche nazionali. In particolare, tale carattere sarebbe stato rivestito dopo il trattato di fusione degli esecutivi dell'aprile 1965 (applicato nel 1967) dalla Commissione CEE, di cui il presidente esaltava le tre funzioni di "motore", "custode" e "mediatore" riconosciute dal trattato del 1957. Funzioni che nulla avevano a che fare con la creazione di una "eurocrazia", come volgarmente veniva apostrofata la burocrazia di Bruxelles, in quanto non legittimata dal voto popolare e lontana dai paesi membri.

In tale prospettiva era da collocare la battaglia di Hallstein per dare maggiore efficienza e fluidità ai processi decisionali eu-

ropei allargando gradualmente anche l'area di incidenza del voto a maggioranza nel Consiglio già previsto dal Trattato CEE per la terza fase del periodo transitorio, e restringendo fino al minimo l'uso del voto all'unanimità, ossia della possibilità del veto da parte degli stati membri, per i soli casi eccezionali in cui venisse effettivamente messa in questione la loro sovranità in materia di vitale importanza. E questo sarà uno dei nodi che verranno al pettine nella crisi del '65. In realtà, i paesi che avevano scelto di procedere verso l'integrazione delle economie attraverso l'unione doganale, la libertà di movimento delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, non avevano deciso soltanto – secondo Hallstein – di realizzare un mero fatto giuridico-economico, ma si erano dati il compito, in modo forse non del tutto consapevole per alcuni dei firmatari (ben chiaro però per Schuman e Monnet), di dar vita a una forma politica nuova che influenzava fortemente la vita degli stati coinvolti e il più vasto mondo. Anche sotto il profilo teorico, l'integrazione comunitaria era considerata da Hallstein come una "rivoluzione incessante", a un tempo, della scienza economica e della scienza politica.

Nelle unioni economiche interstatali, quando alcuni stati mettevano in comune delle funzioni economiche, avveniva un trapasso di poteri economico-politici molto più forte da questi all'istanza sopranazionale. Analogamente, nel caso della CEE lo stesso trattato istitutivo prevedeva elasticamente un certo numero di eventualità per politiche congiunte nei campi della politica agricola, sociale, monetaria, finanziaria e fiscale, nella concorrenza, nei trasporti e nel commercio estero. La logica dell'integrazione economica non solo guidava all'unità politica attraverso la fusione degli interessi, ma anche implicava l'azione politica in se stessa. Per esempio, cosa c'era di più politico e connesso con la sovranità degli stati della fissazione dei tassi di cambio e della politica monetaria? Non a caso, fin dall'inizio il processo d'integrazione economica europea faceva emergere l'esigenza dell'allargamento alla politica, fallito per responsabilità francese nel caso della CED e della CEP, ma dalla stessa Francia gollista riproposta con il "piano Fouchet" in modo attenuato e coerente con criteri confederali.

---

### 3. *La visione europea di Charles de Gaulle e l'avvio della CEE*

La visione europea di Charles de Gaulle, resa popolare da slogan fortunati quali "l'Europa degli stati" ("delle patrie" è formula analoga usata da Michel Debré) o "dall'Atlantico agli Urali", è tanto nota<sup>6</sup>, da permettere in questa sede di richiamarne solo gli aspetti principali. De Gaulle fu un nazionalista, ma non per questo un antieuropeista. Anzi, l'esigenza da lui fortemente sentita di superare l'assetto stabilito a Yalta fece sì che il suo nazionalismo si fondesse con l'ispirazione europeista, che si coagulò intorno ai seguenti punti: a) necessità di una stabile cooperazione politico-istituzionale intergovernativa europea ai fini della modernizzazione economica e della sicurezza; b) rispetto della centralità degli stati-nazione sovrani ed esclusione di istanze sopranazionali di tipo statutale, ossia federali; c) primato della "nation animatrice" francese nel ruolo di guida dell'Europa; d) unità e sicurezza continentali autonome dal condizionamento statunitense, e quindi "europee" e non "atlantiche".

Su tale base è comprensibile l'estraneità e l'ostilità, non nascoste da de Gaulle, verso l'ispirazione funzionalista – conducente a forme vieppiù approfondite di integrazione economica e politica sovranazionale – dei fondatori delle Comunità, dalla coppia Monnet-Schuman a Spaak, Adenauer e De Gasperi. Né era accettabile per lui l'atlantismo che tutti costoro accomunava. Hallstein, poi, impersonava ai suoi occhi il degno prosecutore di tale impostazione, con l'aggravante, finora non colta sufficientemente dalla storiografia nella sua specificità europea, che questa figura simboleggiava – con la dottrina che ne portava il nome – l'ortodossa politica atlantica di non riconoscimento della Germania orientale e della necessità del mantenimento di uno dei pilastri della guerra fredda. La nuova politica internazionale di de Gaulle, con le iniziative nei confronti del mondo comunista in funzione antiameri-

<sup>6</sup> Oltre ai classici E. JOUVE, *Le Général de Gaulle et l'Europe*, Paris, R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS, 1967; J. LACOUTURE, *De Gaulle, 3. Le souverain 1959-1970*, Paris, Du Seuil, 1986; cfr. almeno anche W. LOTH, "De Gaulle und Europa. Eine Revision", in *Historische Zeitschrift*, 1991, n. 253, pp. 629-660.

cana, era orientata a vedere un ostacolo nella *Hallstein-Doktrin*. Il presidente della Commissione rappresentava perciò la sintesi di una doppia difficoltà. Di conseguenza de Gaulle era portato a identificare nell'atlantismo tedesco degli anni Cinquanta la radice delle motivazioni della politica europea e della politica estera tedesca difese da Hallstein. È emblematico il giudizio che ne diede nei *Ricordi*: un sincero europeo, ma prima di tutto un patriota tedesco. Un giudizio che – non perché Hallstein non fosse *anche* fedele alla sua patria – ne fraintendeva clamorosamente le reali posizioni e ambizioni europee, ed era piuttosto in linea colla mentalità gollista<sup>7</sup>.

Intrinseca al pensiero di de Gaulle era anche la condanna del federalismo europeo, giudicato tanto radicalmente visionario quanto astratto. L'unico metodo per la possibile unificazione europea era quello confederale, che lasciava gli stati nazionali padroni del campo e non creava pericolosi poteri sovranazionali esproprianti parti di sovranità. Per ironia della storia, toccò invece proprio a lui, uomo carismatico rientrato al potere nel 1958, controllare l'applicazione del Trattato di Roma. In questo quadro, il veto posto all'ingresso del Regno Unito nella CEE irritò i partners al punto da provocare la misura nota come "sincronizzazione"<sup>8</sup>, presentata dal ministro federale Gerhard Schröder nel Consiglio dell'1-2 aprile 1963. La sincronizzazione implicava un netto regresso a metodologie diplomatiche precomunitarie. Tale svolta, effetto della tattica gollista, determinò un aggravamento delle relazioni comunitarie e uno stato d'animo d'attesa e di timore, o di rivincita, da entrambe le parti nel mezzo della seconda tappa del periodo transitorio (1962-66), nella quale dovevano compiere decisi passi in avanti l'unione doganale, la determinazione dei

<sup>7</sup> Cfr. LOTH (1995), cit., pp. 108 e 188.

<sup>8</sup> Cfr. in R. A. BLASIUS (a cura di), *Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, München, Oldenbourg, 1994, pp. 105-108, la nota in cui il segretario di stato agli Esteri tedesco R. Lahr stigmatizzava la mancanza di sintonia tra il veto francese e la metodologia comunitaria, e p. 440, dove motivava la necessità della "sincronizzazione". Cfr. il sintetico resoconto nel merito della seduta del Consiglio in *Europa-Archiv*, 1963, pp. Z100-101; inoltre OLIVI (2001), pp. 87-95.

---

rapporti con il sistema internazionale dei prezzi e delle tariffe (che di lì a poco avrebbe dato luogo al *Kennedy Round*) e la definizione della PAC tramite il completamento dell'organizzazione dei principali mercati agricoli e il definitivo finanziamento.

In tale atmosfera la Francia gollista oscillò pendolarmente tra due posizioni, entrambe rese necessarie dalle circostanze e dall'impostazione data alla questione europea. Da un lato era interessata alla prosecuzione della PAC e all'unione doganale, da cui gli agricoltori francesi traevano notevoli vantaggi. Dall'altro, temeva che in contropartita gli si chiedesse – come del resto previsto dal Trattato CEE (TCEE) – il consolidamento del ruolo sovranazionale della Commissione e dell'Assemblea di Strasburgo, con il passaggio alla terza tappa e al metodo delle decisioni a maggioranza qualificata. Il 1964 fu perciò caratterizzato da un susseguirsi di decisioni che richiedevano la prosecuzione della PAC e di avvertimenti e messe in guardia da parte del presidente e dei suoi più stretti collaboratori contro il temuto, e fin dall'inizio dal regime gollista osteggiato, passaggio al voto a maggioranza. Nell'aprile 1964 il ministro degli Esteri Maurice Couve de Murville dichiarò davanti all'Assemblea nazionale che non era percorribile, benché prevista nel TCEE, la prospettiva "di metter uno dei partner in minoranza" nel Consiglio della CEE.

4. *Le proposte della Commissione Hallstein: finanziamento PAC, risorse proprie alla CEE e rafforzamento dei poteri dell'Assemblea parlamentare*

Il 30 settembre 1964 fu pubblicata "Iniziativa 1964"<sup>9</sup>, il documento col quale la Commissione propose uno scadenario per accelerare il compimento dell'unione doganale entro il 1967 e di un "mercato dell'economia" nella terza tappa, con la chiara intenzione di voler rilanciare il metodo dell'integrazione comunitaria, mirando al consolidamento del carattere sovranazionale

<sup>9</sup> Cfr. il documento, già pubblicato nel *Bollettino* della Commissione Cee il 30.9.1964, in *Europa-Archiv*, 1964, pp. D572-580.

anche attraverso l'adozione di una politica monetaria comune. A metà dicembre, in piena "sincronia", il Consiglio CEE aggiunse altri tasselli importanti alla formazione dei mercati agricoli, dando però mandato alla Commissione di predisporre una proposta complessiva in previsione del completamento della seconda tappa del periodo transitorio e dell'avvio della terza fase che doveva culminare con lo stabilimento di un mercato comune europeo agricolo-industriale, compresa la regolamentazione riguardante la cosiddetta tariffa esterna. "Iniziativa '64" fu consegnata all'inizio di ottobre al Consiglio e ai governi degli stati membri, che così presero atto degli intenti programmatici della Commissione Hallstein. Il documento s'apriva sottolineando il carattere sovranazionale e politico delle Comunità, in quanto rappresentante "il nucleo vitale dello sforzo per arrivare all'unità politica dell'Europa". Era venuto il tempo di assumere le decisioni previste dal TCEE sull'unione doganale, la PAC, la tariffa esterna e la moneta, e di porre in prospettiva l'allargamento dall'economico al "Politico", l'avviamento del processo unificatore per "migliorare la costituzione dell'organizzazione europea", in primo luogo attraverso la fusione degli esecutivi comunitari. In tale sequenza dovevano intendersi le proposte che la Commissione avrebbe fatto in vista dell'apertura della terza tappa del periodo transitorio (1966-1970).

Questa ampiezza d'orizzonte non fu apprezzata da esponenti gollisti. "Iniziativa '64" fu giudicata ufficiosamente "sconsiderata", un anello della catena di atti che portarono alla genesi della crisi; accusata di esser una risposta di parte a "certe domande di stati membri e del Parlamento europeo". Si alludeva soprattutto alla Germania, ai Paesi Bassi, al Belgio e all'Italia. In effetti, la commissione Finanze e Bilancio dell'Assemblea nel maggio 1964 aveva richiesto un ampliamento delle competenze parlamentari in materia. Tuttavia "Iniziativa '64" non provocò al suo apparire e nei mesi successivi dichiarazioni ufficiali di critica o di rifiuto da parte francese.

Date le premesse, non potevano però sussistere dubbi sull'indirizzo che avrebbe preso la Commissione Hallstein a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio nel dicembre 1964. Questo era chiaramente espresso. Il comunicato del Consiglio del 15 dicem-

---

bre rendeva infatti note le deliberazioni prese quel giorno: alla Commissione, il Consiglio chiedeva – precisando con cura il contesto normativo di riferimento – di presentargli entro il 1° aprile 1965 proposte in merito al finanziamento della PAC per il periodo 1965-70. Esse dovevano applicare il regolamento n. 25 emanato a seguito dell'approvazione nel gennaio 1962 del piano di finanziamento agricolo europeo (il primo "piano Mansholt"<sup>10</sup> che doveva coprire la seconda fase del periodo transitorio, 1962-66), prevedente in particolare all'art. 2 che per la "fase finale del mercato comune" le entrate provenienti dai prelievi sui prodotti dai paesi terzi sarebbero andate direttamente alla Comunità e impiegate per finalità comuni (le cosiddette "risorse proprie"). Lo stesso art. 2 ricordava che, ai sensi degli artt. 200 e 201 del TCEE, ciò avrebbe comportato, previe specifiche direttive del Consiglio, una modifica della struttura del bilancio comunitario e un ampliamento delle competenze di merito del Parlamento europeo. Il Consiglio di conseguenza affidava alla Commissione il compito di proporre "in quali condizioni l'art. 2 del regolamento n. 25 avrebbe dovuto essere applicato dopo l'entrata in vigore dei prezzi comuni dei diversi prodotti agricoli"<sup>11</sup>, cosa a cui l'organo ministeriale ottemperava lo stesso 15 dicembre per i mercati fondamentali dei cereali, del pollame e della carne suina rimandando a successive sedute le deliberazioni per i restanti prodotti agricoli. Non possono esistere pertanto dubbi sulla legittimità e sul carattere necessario dell'iniziativa della Commissione dopo il 15 dicembre, né sulla liceità dell'orientamento estensivo, più volte manifestato sollevando diffidenze e critiche, ma senza opposizioni ufficiali. In verità, l'intenzione della Commissione era di elaborare – facendo leva sul rifinanziamento della PAC – una via di applicazione del TCEE nei punti esplicitamente previsti e riferiti al finanziamento diretto alla Comunità e al conseguente ampliamento e consolidamento delle competenze della Commissione, come gestore dell'attività corrente comunitaria, e dell'Assemblea nella

<sup>10</sup> Cfr. *Bollettino CEE*, n. 30, 20 aprile 1962, pp. 991/62 ss.

<sup>11</sup> Cfr. *Kommuniké des EWG-Rats vom 15. Dezember 1964*, in *Europa-Archiv*, Folge 1/1965, p. D3.



funzione di controllo del bilancio. Ultimo, ma non meno importante, il passaggio al metodo del voto a maggioranza qualificata, anch'esso espressamente previsto per la terza fase del periodo transitorio. In ciò la Commissione non introduceva alcuna novità. Semmai anticipava i tempi di realizzazioni previste, un'anticipazione permessa dall'impetuoso sviluppo del mercato comune e delle esigenze in tal senso espresse dalla maggioranza dei partner e dall'Assemblea<sup>12</sup>.

Il 15 marzo 1965 la Commissione approvò il pacchetto di proposte senza l'accordo esplicito dei membri francesi Marjolin e Rochereau; il 24 marzo presentò ufficialmente il documento – senza acquisire preventivamente il parere ufficiale dei rappresentanti permanenti – al Parlamento europeo e all'opinione pubblica, e solo il 31 marzo 1965 al Consiglio. Era prevedibile che simili mosse sarebbero state interpretate come scorrettezze procedurali, mancanze di rispetto verso gli stati membri, e sarebbero state sfruttate per sottolineare ancora una volta l'arroganza dell'euro-burocrazia di Bruxelles. L'errore tattico di Hallstein era destinato a pesare ancor più per il fatto che il primo semestre del 1965, nel quale si sarebbe discusso delle proposte, era quello della presidenza di turno francese e quindi il Consiglio dei ministri sarebbe stato presieduto da Couve de Murville, fedele esecutore della volontà di de Gaulle. Occorre però sottolineare che anche la parte francese sottoscrisse il mandato del 15 dicembre 1964, e che quindi fu lei a recedere dalla posizione larga ivi autorizzata. Non a caso, nell'ampio testo in 22 paragrafi della motivazione delle proposte (comprendente cinque oggetti: finanziamento della PAC – smantellamento delle dogane interne – risorse proprie della Comunità – rafforzamento delle competenze del PE – modifiche del trattato), la Commissione ricordava che il regolamento n. 25 stabiliva solo le modalità di finanziamento della PAC per gli anni 1962-1965. Per la terza fase del periodo transitorio queste erano da precisare in coordinamento con gli altri obiettivi sanciti dal

<sup>12</sup> Per un commento sulla condotta di Hallstein e su una certa mancanza di prudenza politica, anche tenuto conto della condotta della posizione oscillante della Germania, si rinvia al paper di cui alla nota 1, pp. 46-57.

---

TCEE e con le previsioni dell'art. 2 del medesimo regolamento. Si è detto che tale impostazione implicava "un'ampiezza" di obiettivi programmatici che forse avrebbe potuto esser lasciata cadere in favore di una volontaria limitazione alla semplice prosecuzione delle medesime forme di regolamento finanziario in vigore prima. Ma ciò avrebbe significato, né più né meno, che adeguarsi a dei limiti che la dirigenza francese certo aveva richiesto in sedi politiche nazionali, ma non aveva formalmente fatto valere nella deliberazione del Consiglio del 15 dicembre. Scegliere in definitiva di non applicare le previsioni del TCEE, in particolare quelle riguardanti il passaggio al voto a maggioranza qualificata, l'introduzione di risorse proprie della Comunità e il consolidamento dei poteri di bilancio del parlamento europeo: una prospettiva che Hallstein non accettò.

Ma vediamo più nel dettaglio le proposte della Commissione<sup>13</sup>. Nel par. 2 della motivazione si distinguevano due ordini di problemi: a) il regolamento finanziario della PAC nella fase finale del mercato comune; b) la determinazione del periodo per il quale era previsto il subentro del nuovo regolamento della fase finale al posto del regolamento in vigore per il periodo transitorio. Per la definizione della "fase finale del mercato comune" era necessario il riferimento all'art. 2 del regolamento n. 25, la leva che come si è visto giustificava tutto il teorema hallsteiniano, poiché metteva insieme il riferimento alla struttura delle entrate della Comunità (art. 200 TCEE), alla creazione di risorse proprie provenienti dalla tariffa doganale comune una volta che fosse stata instaurata (art. 201), e infine determinava l'inizio del processo nel momento dell'entrata in vigore dei prezzi comuni dei prodotti agricoli. Si trattava dunque, come con rigoroso ragionamento giuridico-economico si dimostrava, di procedere dapprima all'allargamento dei regolamenti dei prezzi ai più importanti prodotti ancora non definiti (latte e latticini, riso, carni bovine e ovine, ortofrutticoli)

<sup>13</sup> Il documento uscì originariamente nel *Bollettino CEE*, n. 5, 1965, cfr. "Vorschläge der EWG-Kommission an den RAT vom 31. März 1965 betr. Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, eigene Einnahmen der Gemeinschaft und Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments", in *Europa-Archiv*, 16/1965, pp. D404-417.

entro la prima metà del 1967; contemporaneamente, di inserire nella tariffa doganale comunitaria anche i prodotti industriali, in modo da realizzare completamente entro il 1 luglio 1967 (con un anticipo di circa tre anni) l'unione doganale interna prevista per il 1970, il mercato comune europeo e la tariffa doganale comune rispetto ai paesi esterni alla CEE. Occorreva di conseguenza prevedere un regolamento finanziario per il periodo 1.7.1965 - 30.6.1967 (corrispondente al completamento anticipato del periodo transitorio), nel quale sarebbero state prese le decisioni relative al conseguimento del triplice obiettivo sopraddetto; e un altro regolamento finanziario, strutturalmente diverso, per il periodo successivo al 1° luglio 1967 (fase finale del mercato comune) nel quale occorreva modificare altresì la conformazione delle entrate e del bilancio comunitari, dei poteri parlamentari e le conseguenti modifiche del trattato. Riguardo alle risorse proprie, queste erano fondate sulla previsione che, a partire dal luglio 1967, coll'entrata in vigore del mercato comune e di un'unica tariffa doganale esterna, sarebbe diventato impossibile per i singoli stati la gestione nazionale dei prelievi e delle restituzioni. Si apriva pertanto, con la gestione comunitaria di tutti gli aspetti finanziari e fiscali discendenti dal mercato comune e dal finanziamento PAC, la facoltà di avere un flusso diretto in entrata di risorse finanziarie che potevano sostituire gradualmente il sistema delle quote statali al bilancio comunitario. Ciò esigeva l'intervento parlamentare in sede di controllo e di codecisione. Per quanto concerneva le competenze dell'Assemblea, Hallstein indicava due tappe separate dall'entrata in vigore della futura elezione diretta (ai sensi dell'art. 138 TCEE) dell'organo parlamentare: nella prima tappa doveva prevedersi un allargamento di competenze di controllo, nella seconda un consolidamento più accentuato in fase propositiva e codecisionale. L'insieme delle misure suggerite si accompagnava a una decisa applicazione del passaggio - indicato nel TCEE (art. 112) - al sistema del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri, concepito per renderne più efficiente il processo decisionale. In conformità a tale disegno, veniva presentata all'approvazione del Consiglio una proposta di regolamento suddiviso in tre titoli: il primo riguardante il finanziamento della

---

PAC; il secondo la sostituzione, ai sensi dell'art. 201 TCEE, dei contributi finanziari degli stati membri con risorse proprie della Comunità; il terzo, la modifica degli artt. 201 e 203 del TCEE. Nel primo titolo si sanciva lo scaglionamento del finanziamento FEOGA nelle due fasi sopradette. Nella prima, il completamento del periodo transitorio (fino al 30 giugno 1967), continuava – aggiornato nelle scadenze e nel riparto delle quote dei contributi statali – il modello di finanziamento previsto dal regolamento n. 25 per gli anni 1962-1965. Nella seconda, la fase finale del mercato comune (dal 1° luglio 1967), il finanziamento nelle sue complesse articolazioni sarebbe stato a totale carico del FEOGA sulla scorta delle risorse proprie della CEE.

Le novità più importanti riguardavano il titolo secondo, dove si proponeva di decretare all'art. 1 che le entrate provenienti dai paesi terzi in forma di prelievi agricoli o di diritti doganali della tariffa comune (anche per i prodotti industriali) scorressero direttamente a partire dal 1° luglio 1967 nelle casse comunitarie e divenissero gradualmente risorse proprie per la formazione dei bilanci CEE. Vi erano poi norme che regolamentavano la formazione del bilancio per la prima e seconda parte del 1967 (anno sottoposto a doppia regolamentazione) e per gli anni successivi, nonché il conferimento alla Commissione di compiti propositivi in materia, fermi restando quelli decisionali al Consiglio secondo il criterio della maggioranza qualificata. Nel terzo titolo, all'art. 1, si proponeva la conseguente modifica dell'art. 201 TCEE, in modo da inserirvi la previsione dell'invio delle proposte degli strumenti finanziari propri dal Consiglio al Parlamento; la possibilità di una deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio sulle proposte della Commissione deliberate dal Parlamento a maggioranza dei due terzi con la presenza della maggioranza dei deputati; la decisione che la facoltà degli stati membri di adottare le determinazioni così raggiunte fosse mantenuta solo fino all'elezione diretta del PE. Nell'art. 2 del titolo terzo si proponeva, infine, la modifica dell'art. 203 TCEE che cambiava le procedure di presentazione e di approvazione del bilancio comunitario in coerenza coi principi predetti. In forza di tali proposte, se accettate dal Consiglio, si sarebbe completato il mercato comune,

l'unione economica, e messo in opera un meccanismo di competenze e di procedure fortemente marcato dal carattere della "sovrnazionalità", con la conseguenza di avviare sulle solide basi di un'integrazione comunitaria più efficiente e più democratica il processo dell'unione politica tendente a un modello federale.

##### 5. *La crisi della "sedia vuota": scontro di metodi e di linee politiche*

Le proposte di Hallstein furono subito pubblicamente accusate dai dirigenti gollisti di aver superato i limiti previsti dal TCEE per la Commissione e di costituire un atto di autoritarismo e di usurpazione burocratica sovranazionale. Si avviò così un periodo burrascoso per la CEE che si può delimitare in due fasi: la prima, da aprile a fine giugno, contraddistinta dal confronto altalenante tra le diplomazie dei Sei<sup>14</sup> in vista delle decisive sedute del Consiglio, mentre Hallstein cercava di capire quale indirizzo avrebbe avuto il sopravvento; la seconda, dal 1° luglio al 30 gennaio 1966, dopo la rottura delle trattative, il semestre della crisi della "sedia vuota", svoltosi sotto la presidenza italiana<sup>15</sup>, che si sarebbe concluso con il "compromesso del Lussemburgo" del 29 gennaio. Numerosi furono nella prima fase gli avvertimenti della Francia ai partner per il rispetto degli impegni presi in materia di finanziamento PAC senza che fossero tirate in ballo questioni

<sup>14</sup> Sull'atteggiamento dei vari partner rispetto alle proposte della Commissione si rinvia al paper cit. in nota 1, pp. 63-71.

<sup>15</sup> L'Italia era rappresentata da un dinamico Amintore Fanfani che desiderava porre il sigillo a un'iniziativa di ampio respiro e di rilancio dell'unione politica comunitaria, proponendo una conferenza a Venezia nella primavera in preparazione del semestre di presidenza italiana nella seconda metà dell'anno. Il governo della penisola era poco propenso a farsi coinvolgere in polemiche prima del Consiglio di giugno. Tra l'altro, i segnali poco incoraggianti per Venezia provenienti dal governo francese, sconsigliavano nette e premature prese di posizione, anche se l'orientamento italiano era noto: contrattazione sul finanziamento della PAC (rispetto alla quale si levava la lamentela di contribuire troppo rispetto al ricavo); appoggio al rafforzamento delle competenze parlamentari nel caso di un rifinanziamento, da decidere comunque solo per la terza fase del periodo transitorio, ovvero fino al 1967.

---

giudicate premature. Il 15 giugno il governo presentò alla CEE controproposte che si incentravano appunto sull'irrinunciabile applicazione tecnica per il 1965-70 del finanziamento PAC ed estromettevano il problema della creazione di risorse dirette alla CEE, rendendo quindi inutile ogni discorso sul potenziamento dei poteri dell'Assemblea. Il 16 giugno Couve de Murville le confermava all'Assemblea nazionale francese, aggiungendo che il Parlamento europeo doveva attenersi per il momento al ruolo di consultazione previsto nei trattati. Parigi distingueva tra l'accettazione del principio delle risorse proprie e del relativo ampliamento delle competenze parlamentari, che non erano in discussione, e il fatto che se ne dovesse trattare in quel momento. Se ne sarebbe invece parlato alla conclusione del periodo transitorio dopo il 1970. In realtà, come si nota dal confronto di queste posizioni con il contenuto del titolo primo delle proposte della Commissione, non c'erano poi molte differenze sulle decisioni pratiche in materia di finanziamento PAC da assumere immediatamente nel triennio 1965-67. E dunque su ciò sarebbe stato possibile intendersi, pur tra difficoltà. I problemi nascevano dall'inserimento del capitolo "finanziamento PAC" nella strategia complessiva delle trasformazioni istituzionali da adottare e sui tempi relativi.

Di fronte all'evolvere contraddittorio della situazione Hallstein, consapevole dell'atteggiamento incerto della Germania e della probabile dislocazione non favorevole delle forze in campo<sup>16</sup> – ma

<sup>16</sup> Era plausibile pensare che decisivo ai fini dell'approvazione delle proposte sarebbe stato l'assetto delle relazioni franco-tedesche. Sotto tale profilo, la tesi storiografica comunemente accettata per spiegare la *débâcle* hallsteiniana si incentra sul mancato appoggio finale - un sostegno in qualche modo promesso o dovuto - del governo federale tedesco alla Commissione, dato per presupposto il fatto che le proposte da essa formalizzate recepissero sostanzialmente proprio l'impostazione data dalla Repubblica federale alla "Europapolitik". Ma basta a mettere in dubbio l'interpretazione corrente, e a suggerirne un'altra possibile, la documentazione che emerge dal *Nachlaß* di Hallstein e dalle carte del ministero federale degli Esteri già pubblicate da Blasius. Da qui si comprende che il presidente della Commissione, contrariamente a quanto si pensa, non poteva attendersi una difesa a oltranza delle sue proposte dalla delegazione tedesca, che pure era orientata ad assumere una posizione di ferma difesa dei trattati. Dunque le motivazioni della sua condotta tattica e strategica, non

nemmeno disperata, perché pensava che in fondo sul titolo I della proposta della Commissione si sarebbe forse potuto trovare un accomodamento –, decise di rilanciare al livello più alto la sfida, senza timore dello scontro ormai prevedibile, chiamando a raccolta i sostenitori del suo progetto. È questo il senso del grande discorso tenuto il 17 giugno davanti all'Assemblea parlamentare europea<sup>17</sup>. Qui, dopo aver puntigliosamente rivendicato i risultati di sette anni di lavoro, documentanti il notevole cammino percorso verso la realizzazione anticipata dell'unione doganale, della PAC, dell'avvio della politica commerciale e quindi di un vero mercato comune, il presidente della Commissione ricorse ai toni alti della perorazione politica e filosofica dell'ideale dell'unificazione europea, citando l'ispirazione kantiana alla pace, la tradizione giuridico-politica e l'innovazione economica che confermavano che il nuovo ordine europeo non nasceva dalla forza, ma dall'integrazione e dal diritto. La tappa che stava davanti agli europei era di compiere una svolta decisiva nella direzione prevista dal TCEE per costituire un soggetto capace di parlare politicamente con una sola voce, pur nel rispetto della pluralità delle culture e degli interessi. Occorreva dare maggior organicità alla Comunità, rafforzando la costituzione di alcuni organi che ne rappresentavano e custodivano l'essenza sovranazionale. Ciò significava fare alcuni passi qualificanti verso l'applicazione di principi presi in prestito dall'esperienza degli stati federali, nella fattispecie dando forma più congrua a un embrione di esecutivo europeo – al di fuori di logiche tecnocratiche, ma in stretto rapporto con gli stati membri –, e di conseguenza consolidando le competenze dell'organo parlamentare che, in prospettiva, era il rappresentante poli-

collimanti in pieno con gli interessi del suo governo, vanno cercate non in inesistenti ragioni di patriottismo tedesco come pensava de Gaulle, ma sul terreno della sua concezione europea e del tentativo disperato di far uscire i partner dalle logiche nazionali e di metterli di fronte alle proprie responsabilità rispetto a un'evoluzione della storia comune da lui ritenuta, nonostante tutto, ancora possibile.

<sup>17</sup> Cfr. "Rede des Präsidenten der EWG-Kommission, Walter Hallstein, vor dem Europäischen Parlament am 17. Juni 1965", in *Europa-Archiv*, 16/1965, pp. D418-426.

---

tico più genuino degli interessi comuni europei. Secondo Hallstein due erano i modelli che potevano esser seguiti nell'opera di costruzione delle istituzioni europee. Il primo, il modello duale statunitense, il secondo, quello cooperativo tedesco. A suo avviso, era il secondo ad essere stato scelto fin dalle origini del TCEE per offrire una sorta di linea-guida tendenziale nel cammino che avrebbe portato la Comunità alla tappa finale dell'unificazione in una "federazione europea". Un cammino che aveva bisogno, come nel momento imminente, di decisioni politiche forti e non di automatismi tecnocratici o economici. Se le defatiganti "maratone", segno di vitalità e non di malattia, erano necessarie per il persistere legittimo delle contrapposizioni di interessi nella definizione della PAC o di altre politiche comunitarie, occorreva rammentare però nell'incombere della prova che "l'unificazione dell'Europa [era] un processo politico". A confermare il sostegno di tale impostazione arrivarono alla vigilia della seduta del Consiglio dei ministri del 28-30 giugno le solenni dichiarazioni dei parlamenti della Repubblica federale e dei Paesi Bassi.

Lo svolgimento del Consiglio dei ministri del 28-30 giugno fece registrare per due giorni il confronto delle opposte intransigenze di olandesi (soprattutto), italiani e tedeschi da una parte e francesi dall'altra (mentre Belgio e Lussemburgo, pur vicini nel merito ai primi tre, mantennero un profilo meno polemico verso la Francia). I Cinque volevano che il pacchetto delle proposte della Commissione fosse vagliato e deciso in blocco, pur accettando che si stabilisse un calendario di discussioni da tenersi nelle settimane o mesi successivi; i francesi miravano soprattutto al finanziamento della PAC entro il 30 giugno, ed erano disposti a concessioni limitate rispetto alla politica commerciale e all'inserimento della tariffa industriale, ma non intendevano nemmeno discutere le trasformazioni istituzionali collegate alle entrate dirette, che a loro avviso dovevano esser oggetto di nuove trattative dopo il 1970. Poco dopo la mezzanotte del 30, il ministro degli Esteri Couve de Murville, presidente di turno, su indicazione dell'Eliseo, non volle aderire all'eventualità di fermare le lancette dell'orologio per una nuova "maratona" da tenersi nei giorni successivi (prospettiva sostenuta dai Cinque e da Hallstein), e dichia-



rò lo scioglimento del vertice per l'impossibilità di trovare l'accordo sul finanziamento della PAC entro il 30 giugno. Questa decisione impedì di affrontare le proposte dei titoli II e III sulle risorse proprie della CEE, sul voto a maggioranza, sul rafforzamento delle competenze parlamentari e sulla modifica dei trattati. Semplicemente non se ne parlò. Il giorno dopo sui giornali campeggiavano le notizie che mettevano in rilievo (con accenti ovviamente diversi a seconda dei paesi) come i francesi, rimasti isolati nelle loro richieste di un semplice rifinanziamento della PAC per gli anni della terza fase del periodo transitorio, avessero imposto la loro volontà. Fu un vero fiasco, anche se formalmente nessuno parlò di una rottura del patto comunitario, ma solo di una sospensione dei lavori del Consiglio. Tuttavia, il 1° luglio il ministro francese dell'Informazione, Alain Peyrefitte, rese pubblica una dichiarazione del governo secondo cui la Francia, prendendo atto del venir meno delle promesse dei partner, avrebbe tratto tutte le conseguenze dal fallimento del vertice e che non ci sarebbero stati altri incontri del Consiglio CEE a luglio. Il giorno dopo, quasi in risposta all'accusa francese, il portavoce della Commissione dichiarò – sulla base di rimandi precisi al regolamento n. 25 e al TCEE – che nella preparazione delle proposte questa si era attenuta strettamente al mandato ricevuto il 15 dicembre 1964<sup>18</sup>. Il 5 luglio Parigi ordinò ai propri ministri e tecnici in organismi comunitari di astenersi dal partecipare ai lavori e il 6 richiamò il proprio rappresentante permanente alla CEE Jean-Marc Boegner. Ebbe così inizio la politica della "*chaise vide*", che, in realtà, riguardò soprattutto i ministri e i membri della Commissione Marjolin e Rochereau<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. *Europa-Archiv*, 16/1965, p. D429.

<sup>19</sup> Dalle rilevazioni fatte eseguire dal Segretariato esecutivo emerse infatti la circostanza che i membri francesi di uffici, commissioni e comitati, specie nelle materie agricole e in quelle in cui erano coinvolti i loro interessi nazionali, continuarono a esser "fisicamente presenti", prendendo anche la parola, ma senza esprimere voti, cfr. NWH, cartella n. 1187, note e rilevazioni riguardanti l'intero secondo semestre 1965. In generale i rappresentanti e funzionari francesi parteciparono alle riunioni su agricoltura e commercio, disertando quelle su industria, rapporti con paesi terzi o in attesa di aderire alla CEE.

---

La crisi sollevò accesi dibattiti<sup>20</sup>. Hallstein, da parte sua, fece finalmente quello che un senso di preveggenza prudenza avrebbe dovuto suggerirgli prima del Consiglio di fine giugno, onde evitare di cadere nella trappola: preparò delle proposte alternative che presentò in forma di "memorandum" della Commissione al Consiglio il 22 luglio<sup>21</sup>. Il memorandum in apertura ricordava puntigliosamente le buone e fondate ragioni, e la logica dell'integrazione tendenzialmente federale, che avevano condotto alle proposte del marzo. Ma il punto fondamentale è che vi si accoglieva il suggerimento monnetiano circa il raggiungimento del mercato comune e del-

<sup>20</sup> Cfr. il paper di cui alla nota 1, pp. 74-76.

<sup>21</sup> Cfr. "Memorandum der EWG-Kommission an den Rat 22.7.1965", in *Europa-Archiv*, Folge 16/1965, pp. D430-437. Al passo di mediazione Hallstein fu indotto anche da Monnet, cfr. in NWH, cartella n. 1276, 13.7.1965, lettera dattiloscritta di 3 pp. "Mon cher Walter", scriveva Monnet, "je suis convaincu qu'il nous faut régler cette affaire le plus tôt possible", per il Consiglio del 26 luglio o comunque entro l'agosto. Monnet era preoccupato per la condizione generale d'incertezza caratterizzante i mesi futuri in Europa (elezioni francesi e tedesche) e nel contesto internazionale (Vietnam, crisi economica mondiale, ecc.). Forse entro pochi mesi sarebbero cambiati i protagonisti della politica e non si poteva sapere se i nuovi sarebbero stati più affidabili dei vecchi. Non si doveva tralasciare ogni sforzo per riannodare i fili del dialogo tra i Sei. Occorreva far riprendere alle istituzioni del mercato comune "leur fonctionnement normal". Quali erano dunque i passi da compiere? Secondo Monnet, alla Commissione spettava il compito di fare nuove proposte al Consiglio, e al governo tedesco l'onere di discutere tali proposte in conversazioni bilaterali "en particulier avec le gouvernement français". Nel merito esse avrebbero dovuto essere concepite "d'une manière aussi étroite que possible" e toccare solo i tre punti sui quali il dibattito di giugno aveva mostrato possibile la convergenza: 1) completamento entro il 1967 dell'organizzazione dei mercati agricoli e dell'unione doganale; 2) nuovo regolamento finanziario della PAC fino al 1970 (concedendo all'Italia la possibilità da lei richiesta di rivedere la situazione dopo due anni); 3) rinvio a dopo il 1970 dell'istituzione di risorse proprie e mandato alla Commissione e al Consiglio di discutere allora il ruolo del Parlamento. Su tale programma, che in realtà convergeva con le linee di fondo della posizione francese pur senza rispecchiarne le motivazioni, occorreva da parte dei governi e della Commissione una prova di buona volontà. Ricordando ad Hallstein che le idee avanzate erano sue e non riflettevano alcuna imbeccata dai politici di Francia, Monnet concludeva con un monito: non era praticabile una prova di forza, "la vraie victoire, c'est la continuation de Marché Commun". Mentre le reciproche concessioni sarebbero state presto superate e dimenticate, il suo arresto viceversa avrebbe avuto conseguenze disastrose.

l'unione doganale entro il 1° luglio 1967 e il finanziamento della PAC per la fase finale del periodo transitorio secondo i termini stabiliti nel 1962 e semplicemente rivisti nel riparto delle quote nazionali. La questione delle risorse proprie, secondo le previsioni del TCEE, avrebbe dovuto esser impostata sulla base di una proposta della Commissione dopo il 1° luglio 1967 e tali entrate sarebbero divenute operative nel bilancio CEE a partire dal 1970. Infine, per quanto concerneva i poteri dell'assemblea parlamentare, la Commissione prendeva atto che il problema non era stato affrontato durante il Consiglio di giugno e i membri non avevano espresso il proprio punto di vista. Dunque la Commissione non riteneva di potersi esprimere, riservandosi di farlo in seguito.

Il memorandum, pur tenendo fermi i principi, lanciava dunque un solido ponte verso le concrete aspettative sulla politica agricola del governo francese. Che però, con la voce di Pompidou, fece chiaramente intendere che ormai non era più questione della sola PAC, ma dell'offensiva contro la Commissione stessa, alla quale, priva com'era di "mandato politico, non si poteva lasciar la decisione sul tenore di vita dei francesi e sul destino della nostra industria"<sup>22</sup>. Del pari, contro il criterio del voto a maggioranza, si riteneva necessaria la modifica profonda del TCEE, al fine di evitare che un giorno sugli affari vitali della Francia potesse decidere nessun altro se non il popolo francese. L'intervista del primo ministro diede così l'acuto finale, in attesa di una parola definitiva di de Gaulle annunciata per settembre, a una campagna cui presero parte tutti i maggiori notabili del gollismo. Il 17 luglio anche Debré attaccò il TCEE sul giornale di Bordeaux, accusandolo di continuismo con la defunta iniziativa CED-CEP, e per questo si prese una rimbeccata da Raymond Aron, che sul *Figaro* gli ricordò i suoi stessi trascorsi fanaticamente europeisti negli anni successivi alla guerra mondiale<sup>23</sup>.

La crisi rimaneva dunque più aperta che mai, nonostante vari tentativi di mediazione tra le diplomazie francese e tedesca, con

<sup>22</sup> Cfr. "Fernsehinterview des französischen Premierministers, Georges Pompidou, am 27. Juli 1965", in *Europa-Archiv*, Folge 16/1965, pp. D438-8.

<sup>23</sup> Cfr. in LOTH (1991), p. 641; *Corriere della Sera*, 23.7.1965.

---

interventi di Spaak e degli italiani che presiedevano il semestre. Trascorso agosto, il 9 settembre de Gaulle concesse l'attesa intervista che confermò nella forma e nella sostanza quanto già notificato a luglio, senza concedere nulla, per il momento, agli sforzi di mediazione della Commissione e dei Cinque<sup>24</sup>. Anzi, ancora una volta fu sferrato l'attacco ai tecnocrati "senza patria" di Bruxelles. Nell'autunno le cose sembrarono comunque non andare per il verso immaginato da de Gaulle. Le elezioni in Germania il 19 settembre confermarono, con il successo democristiano (47,61% alla CDU-CSU), la coalizione filoatlantica al potere e la fermezza della diplomazia federale nei propositi di contrattare da posizioni di pari dignità. Viceversa, il 5 dicembre il Generale – pur arrivando primo alle presidenziali con il 44,64% – ebbe l'amara sorpresa di non ricevere per la prima volta né un plebiscito favorevole, né la maggioranza assoluta. Parte dei voti conservatori e centristi andò a Jean Lecanuet. De Gaulle avrebbe dovuto battersi con il giovane candidato di sinistra, Mitterrand, al ballottaggio (che comunque vinse il 19 dicembre, ma solo col 55,91% dei voti). Fu questo il risultato ottenuto dalla sua politica internazionale ed europea. Così, commentando qualche giorno dopo i risultati, scriveva Narjes, capo di Gabinetto di Hallstein: "Ormai è fuor di dubbio che non ci sarà un successore di de Gaulle. Egli resta un fenomeno temporaneo nella storia europea. Il risultato elettorale di Lecanuet dimostra che la politica europea è costata a de Gaulle la maggioranza. Il dato di fatto che de Gaulle non ha avuto i voti comunisti mostra che Mosca non ha ritenuto necessario ricompensarlo per la sua *Ostpolitik*. Il 5 dicembre è stata la Stalingrado del gollismo"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. JOUVE (1967), pp. 354 e 446-447; LOTH (1995), pp. 190-192. Dal resoconto di Jouve si evince il freddo silenzio delle autorità francesi verso il memorandum di Hallstein, che evidentemente non solo non interessava, ma doveva esser visto quasi come un intralcio per la loro strategia di modifica del disegno istituzionale comunitario.

<sup>25</sup> Cfr. NWH, cartella n. 1114, promemoria ds. di 4 pp. firmato "Narjes" per Hallstein, con oggetto "Gespräch mit dem Bundeskanzler am 10. Dezember", p. 1.

Il 22 dicembre Hallstein con fair play si felicitò con de Gaulle per la rielezione. Ma ciò non servì a far desistere il Generale dall'attacco a lui e alla Commissione. Tra l'altro a dicembre una lunga malattia tenne Hallstein lontano dalle attività. Già dal 9 dicembre Couve de Murville e il ministro del Tesoro italiano, Emilio Colombo (che sostituiva Fanfani bloccato a New York), e poi Colombo col ministro federale tedesco Schröder, s'accordavano per trattare il rientro della Francia in un Consiglio straordinario da tenersi a gennaio senza la presenza della Commissione. De Gaulle confermò tale disponibilità il 14 dicembre. La decisione fu ratificata dai Cinque a Bruxelles il 20 dicembre e, su ulteriore richiesta della Francia, si optò per la sede del Lussemburgo e per la data del 17-18 gennaio 1966.

6. *Il compromesso del Lussemburgo: portata storica e conseguenze politico-istituzionali*

Per preparare la battaglia diplomatica la delegazione francese, ancora una volta guidata da Couve de Murville (con la presenza qualificante di Boegner e del direttore del Quai d'Orsay Olivier Wormser, che si era tenuto in stretto contatto con il suo omologo Lahr nella preparazione del vertice straordinario), mise a punto un memorandum in 10 punti – una sorta di “decalogo di buona condotta” per la Commissione – che fu consegnato all'apertura dei lavori il 17 gennaio<sup>26</sup>. Quali erano i nodi sostanziali – oltre al finanziamento della PAC – sui quali il governo francese intendeva ottenere soddisfazione per riprendere posto nella Comunità? In primo luogo la ‘spoliticizzazione’ della Commissione, attraverso l'approvazione del nuovo codice di comportamento definito nel memorandum. La Commissione doveva esser ammonita a non prendere iniziative presupponenti una discrezionalità che non le apparteneva, e a mantenersi invece strettamente legata al mandato ricevuto nell'esecuzione degli atti e nelle proposte. Non doveva rivolgersi all'opinione pubblica, alle altre istituzioni comunitarie o

<sup>26</sup> Cfr. nel merito JOUVE (1967), pp. 449-451 e *Annexes* del vol. II.

---

ad autorità internazionali, senza aver prima informato e consultato il Consiglio, che avrebbe sempre dovuto indicare i termini particolareggiati degli incarichi e restare padrone della materia e controllore delle attività amministrative e informative della Commissione. Nelle direttive, essa avrebbe dovuto astenersi dal formulare norme troppo dettagliate per non ledere, secondo un inesperto principio di sussidiarietà, le competenze degli stati nella fase di attuazione. In positivo, secondo il principio fondamentale della cooperazione tra Consiglio e Commissione, questa avrebbe dovuto preventivamente consultarsi con gli stati, attraverso i rappresentanti permanenti, e ufficialmente col Consiglio, quando fossero in preparazione misure importanti. Sul piano del cerimoniale, alla Commissione non poteva esser riconosciuto un trattamento analogo a quello in uso tra gli stati. Il membro del Consiglio, o il rappresentante facente funzione di presidente di turno, dovevano esser informati delle visite di paesi terzi presso la Commissione. I commissari erano tenuti a osservare nelle loro dichiarazioni pubbliche una "decente neutralità" rispetto alle politiche dei governi. Tali norme "comportamentali", in effetti neganti il profilo di potere esecutivo autonomo e affermanti la riduzione a mera istanza burocratica della Commissione, erano tanto più importanti in vista della fusione degli esecutivi comunitari, ancora in fase di ratifica, ma imminente.

Il secondo punto riguardava la votazione a maggioranza nel Consiglio. Secondo la delegazione francese, occorreva delimitare più rigidamente e restrittivamente l'applicazione di questo criterio rispetto ai casi di decisione a maggioranza (semplice, qualificata, ponderata) previsti originariamente nel trattato, introducendo la definizione inedita della prevalenza e del rispetto degli interessi "molto importanti" o "d'importanza vitale" degli stati membri. I trattati comunitari dovevano pertanto esser "revisionati" di conseguenza. Il senso della battaglia "politica" contro la Commissione, genuina e temuta istanza sovranazionale destinata ad assumere peso nella visione hallsteiniana dell'integrazione tendenzialmente federale dell'Europa, è talmente evidente da non necessitare ulteriori spiegazioni. Per comprendere, invece, la natura dell'attacco al voto a maggioranza, si deve ricordare che ancora dopo la fine del periodo transitorio le materie più delicate e d'interesse sovra-

no permanevano sotto l'usbergo dell'unanimità – e, quindi, sotto la minaccia del potere di veto del singolo stato membro. Quale significato aveva pertanto la richiesta della Francia? La risposta più semplice è che la Francia voleva mantenere la forza deterrente del veto anche nelle materie più intimamente comunitarie, come la PAC, per non rimanere in minoranza in settori che comunque avevano grosso peso nella sua economia, peso che con l'allargamento del mercato comune al commercio, all'industria, al terreno finanziario e monetario, si sarebbe incrementato. Ciò è plausibile. Ma occorre completare tale ragionamento, aggiungendovi un'altra finalità: il mantenimento del diritto di veto serviva soprattutto a ostacolare la crescita della Commissione in quanto "potere esecutivo" sovranazionale, cosa che si poteva ottenere solo depotenziandone la carica rispetto al Consiglio, visto nella sua caratteristica di unico depositario degli interessi nazionali e della sovranità intatta dei singoli stati membri. Ancora una volta, al centro della crisi c'era la volontà francese di modificare in corso d'opera la "costituzione" interna della Comunità, dai funzionalisti come Hallstein voluta originariamente anche con potenzialità d'integrazione sovranazionale, da affermarsi nel corso di un processo graduale culminante nel raggiungimento di un livello quasi statale (e perciò federale), confermandone viceversa le istituzioni più rappresentative in senso confederale.

Come la Francia, anche gli altri partner prepararono le posizioni da presentare al Lussemburgo. Hallstein fu informato dal governo tedesco sulla propria, riassumibile nella formula della chiusura della crisi facilitando il ritorno della Francia, ma nella fermezza della difesa dei trattati<sup>27</sup>. La riunione del Consiglio del

<sup>27</sup> Vi è in NWH, cartella N. 1119, ds. non intestato né firmato, senza data, 5 pp. (in doppia copia di cui una ms. di Hallstein) una dichiarazione che ci informa sulla reazione di Hallstein, e sulle controdeduzioni da opporre alle richieste francesi. Non dovevano esser abbandonati "pezzi elementari e irrinunciabili della costituzione comunitaria". In primo luogo, rispetto al voto a maggioranza. La difficoltà centrale ad accettare le condizioni francesi sorgeva dal concetto stesso di "interessi vitali". Che non era definito nei trattati comunitari per la semplice ragione che non era giuridicamente definibile. Il suo uso improprio portava a pensare erroneamente che potessero davvero configurarsi,

---

17-18 gennaio finì per consumarsi nella posizione dei punti controversi e nella discussione dei preliminari, ai quali s'aggiunse la questione della fusione degli esecutivi comunitari, che – sebbene decisa nell'aprile dell'anno precedente – si trascinava nelle procedure di ratifica. Si decise quanto meno che le decisioni per risolvere la crisi sarebbero state prese all'unanimità e di aggiornare la riunione straordinaria per il 28 gennaio, con l'accordo che si sarebbe concentrata sui due nodi reali all'ordine del giorno: decisioni maggioritarie e cooperazione Consiglio-Commissione. Non fu raggiunta al momento alcuna convergenza sul successivo calendario dei lavori.

Nell'intervallo, il ministro Spaak riferì sullo sviluppo degli eventi nel corso della seduta dell'Assemblea parlamentare del 20 gennaio. Vi intervenne e prese la parola anche Hallstein. Non

su basi oggettive, fondati casi d'eccezione alla votazione maggioritaria. In realtà, rilevava Hallstein, l'unico a poter determinare un "interesse vitale" era lo stato membro, che giudicava però su questioni di propria assoluta pertinenza. Si apriva pertanto uno spazio illimitato a controversie soggettive, altro che basi oggettive. Non si poteva perciò condividere l'introduzione di tale concetto nei trattati, specie nella prospettiva della fusione degli esecutivi e del consolidamento del processo decisionale comunitario. Piuttosto, a garanzia degli stati membri, occorreva solennemente ribadire una sorta di "comandamento", che implicitamente aveva ispirato le iniziative delle istituzioni CEE fino al periodo critico aperto dal veto francese all'ingresso del Regno Unito: l'impegno al "rispetto reciproco", che doveva assumersi a "regola" delle relazioni comunitarie, specie quando fosse stata ampliata l'operatività della decisione a maggioranza. Per ciò che concerneva il ruolo della Commissione, Hallstein si limitava a esprimere dubbi sulla formalizzazione dell'obbligo della consultazione preventiva dei governi degli stati membri, specie sulle questioni più importanti. In effetti, obiettava, di per sé una simile procedura in genere già avveniva, specialmente a livello di funzionari ed esperti. Se le questioni in gioco non erano cruciali, di solito emergevano varie soluzioni e c'era possibilità di scelta. Ma l'esperienza provava che nelle questioni critiche e di maggior importanza l'arco delle opzioni tendeva a ridursi a una sola, di modo che era impossibile trovare l'unanimità, e quindi si richiedevano inevitabili sacrifici da una o dall'altra parte. In tal caso, contatti preventivi potevano dar luogo a indebite ingerenze e pressioni, o addirittura portare a un veto preventivo. In conclusione, Hallstein faceva rilevare che, collegando tale obbligazione all'inserimento nei trattati della formula degli "interessi vitali", si sarebbe in realtà arrivati al blocco dell'organo che era il vero "motore" dello sviluppo comunitario.



tanto per lamentare il fatto che la Commissione era esclusa dai lavori del Lussemburgo, cosa che a suo avviso non era utile, considerato il contributo positivo di elaborazione che ne poteva provenire, sia per la definizione del voto a maggioranza<sup>28</sup> sia per l'assetto delle relazioni Consiglio-Commissione, da lui sempre condotte all'insegna della migliore collaborazione. Ma soprattutto interessava ad Hallstein sottolineare che la crisi avrebbe potuto esser risolta solo se non si fosse ceduto alla forza e si fosse tenuto fermo il terreno del diritto. Il carattere fondamentale del processo di unificazione europea era fin dall'inizio la rinuncia all'uso della forza; l'uso unilaterale e preventivo del veto, agitato come atto di dissuasione o forzatura, costituiva un pericoloso scostamento dall'ispirazione primigenia del corso unificatore europeo, che poteva proseguire solo ritornando allo strumento del diritto incarnato nel trattato liberamente stipulato e nella fiducia reciproca. I Trattati di Roma erano buoni. Certo perfezionabili. Ma una loro modifica non poteva coincidere con una "lesione"<sup>29</sup> dello spirito originario e della prospettiva ivi disegnata.

Alla vigilia del nuovo incontro tra i Sei dal governo federale fu confermato a Hallstein, attraverso il segretario di stato Neef<sup>30</sup>, che la posizione di Bonn era ferma nella difesa dei trattati e nell'ottenere che il vertice si concentrasse nella risoluzione dei due nodi principali, il voto a maggioranza e il rapporto tra Consiglio e Commissione, rimandando a crisi risolta e alla presenza della Commissione le ulteriori riunioni operative sul finanziamento della politica agricola, sull'unione doganale e sulla fusione degli esecutivi. Per quest'ultimo punto, secondo il governo federale il problema si sarebbe polarizzato sul nome del futuro presidente, essendo

<sup>28</sup> Cfr. in Carte EN 343, ASCE, una dettagliata elaborazione del Segretario generale sull'applicazione concreta del voto a maggioranza e all'unanimità negli anni precedenti.

<sup>29</sup> Cfr. NWH, intervento cit., p. 2365.

<sup>30</sup> Cfr. NWH, cartella n. 1119, rapporto ds. di 2 pp., a firma Narjes, con oggetto "Gespräch mit Staatssekretär Neef", del 26.1.1966. Cfr. inoltre in BLASIUS (1997), pp. 37-44, relazione del segretario di stato Lahr sui punti definiti il 17-18 e sulla posizione di fermezza della Germania federale per la successiva seduta.

---

ben noto l'atteggiamento contrario di Parigi a una nuova designazione dello stesso Hallstein o di candidati di orientamento simile, come Mansholt. Ma si confermava, e non avrebbe potuto esser altrimenti, che comunque Hallstein restava il candidato tedesco.

Si arrivò infine all'incontro del 28-29 gennaio che licenziò il testo del cosiddetto "compromesso del Lussemburgo", un documento di natura politica ed extragiuridica che – è bene precisarlo – non costituì una deliberazione formale né entrò mai a far parte del TCEE, ma fu ufficializzato nella forma di comunicato del Consiglio<sup>31</sup>. Esso fu, di fatto, "l'accordo sul disaccordo"<sup>32</sup> che permise alla Francia di tornare a "sedersi" al suo posto e di ripristinare la normale vita comunitaria. Il ministro degli Esteri olandese Luns disse che non vi furono "né vincitori né vinti". In realtà, tale affermazione corrispose solo in parte a verità, poiché il vertice non fu un evento indolore. Se secondo i francesi, infatti, il succo delle loro richieste fu accettato<sup>33</sup>, anche la parte tedesca pensò di aver riportato sostanzialmente una vittoria, in quanto la Francia si era dovuta accontentare di una dichiarazione senza insistere nella pretesa revisione dei trattati e senza aver ottenuto, al momento, la testa di Hallstein<sup>34</sup>. Sul piano storiografico, al Lussemburgo per alcuni non fu raggiunto alcun compromesso<sup>35</sup>, ma nei fatti esso ritorna come elemento di compromissione consistente, e di separazione tra la prima fase di intenso sviluppo della vita comunitaria e il lungo periodo di stagnazione tra la fine degli anni Sessanta e la ripresa degli anni Ottanta. Ancor oggi, è sentito come uno degli ostacoli sulla strada di una più profonda integrazione politica e del consolidamento dell'azione dell'Unione

<sup>31</sup> Cfr. il testo completo: "Vereinbarungen der sechs Mitgliedstaaten der EWG vom 29.1.1966", in *Europa-Archiv*, Folge 4/1966, pp. D85-86. Tuttavia si discusse se gli accordi lussemburghesi dovessero aver forza di nuovo trattato, cfr. R. STREINZ, *Die Luxemburger Vereinbarung*, München, 1984, pp. 31 ss.

<sup>32</sup> Cfr. HALLSTEIN (1970), p. 66.

<sup>33</sup> Cfr. JOUVE (1967), p. 451.

<sup>34</sup> Cfr. in BLASIUS (1997), pp. 114-118, la circolare del segretario di stato Lahr sui risultati del Lussemburgo.

<sup>35</sup> Cfr. R. LAHR, "Die Legende vom 'Luxemburger Kompromiß'", in *Europa-Archiv*, Folge 8, 1983, pp. 223-232.

europea. Cosa si stabilì pertanto nella convenzione stipulata al Lussemburgo?

Il testo fu diviso nettamente in due parti: 1) un elenco di quattro punti definì la posizione sul problema del voto a maggioranza; 2) sette paragrafi determinarono le modalità della cooperazione tra Consiglio e Commissione. Tra parentesi, la prima sezione continua a esser quella che più si ricorda, non solo perché mantiene nel tempo alcuni effetti, ma anche perché la si ritiene la parte più "politica"<sup>36</sup>. Ma la seconda non è da considerare meno politica della prima, se si tiene conto delle contrapposte concezioni e posizioni che vi si celano dietro.

a) *Voto a maggioranza*. Il presupposto accettato da tutti (anche dai tedeschi, contro il suggerimento di Hallstein) fu che si potevano dare "interessi molto importanti" degli stati membri anche quando il TCEE prevedesse decisioni a maggioranza in materie di competenza comunitaria. In tal caso il Consiglio doveva sforzarsi di arrivare in un tempo ragionevole a una soluzione condivisibile da tutti nel rispetto dei reciproci interessi e di quelli comunitari secondo le finalità generali dell'art. 2 del trattato. A maggior specificazione, la delegazione francese ottenne che si aggiungesse, nel secondo punto, l'impegno esplicito che, in caso di "interessi molto importanti", si conseguisse un accordo "unanime". Che sarebbe successo nell'eventualità contraria? Due giorni di discussioni non permisero una risposta positiva, per cui il terzo punto si limitò a registrare un dissenso: "Le sei delegazioni constatano che una divergenza sussiste su ciò che dovrà essere fatto nel caso in cui la conciliazione non giungesse completamente a buon fine". Tuttavia, il quarto punto garantì che una simile evenienza non avrebbe costituito un intralcio "alla ripresa normale dei lavori della Comunità". Era però conseguenza implicita in tale formula che si creasse una sorta di spada di Damocle sull'attività consiliare e più in generale comunitaria: occorreva farsi carico di evitare, per amore di "normalità" nelle relazioni intergovernative, conflitti che portassero a decisioni a maggioranza col

<sup>36</sup> Cfr. OLVI (2001), p. 104.

---

rischio di spaccature. Ciò spiega il fatto che per 15 anni non si verificarono deliberazioni significative a maggioranza<sup>37</sup>.

b) *Cooperazione Consiglio-Commissione*. Si partì dal richiamo dell'art. 162 TCEE (abrogato poi dal trattato di fusione degli esecutivi entrato in vigore nel 1967 e ivi sostituito dall'art. 15), secondo cui le due istituzioni si consultavano reciprocamente e stabilivano di comune accordo le modalità della collaborazione. L'intento di migliorare il lavoro comune e di evitare possibili attentati alle competenze di ognuna delle due sarebbe stato raggiunto attraverso regole che riguardassero: la preparazione delle proposte, degli atti, e la loro pubblicizzazione; il rapporto con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali; la politica dell'informazione; le determinazioni finanziarie e di bilancio. Il primo paragrafo auspicava, in tal senso, che la Commissione – fermo restando il potere propositivo che le spettava – nell'elaborazione di proposte “di particolare significato” prendesse però contatto con i governi degli stati membri attraverso il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER). I progetti e gli atti indirizzati al Consiglio potevano esser pubblicizzati solo dopo esser stati dati allo stesso e da questo presi in carico. Inoltre dovevano esser pubblicati in modo distinto sull'organo ufficiale della Comunità gli atti aventi efficacia normativa obbligatoria. Secondo i paragrafi 3 e 4, nei rapporti con i paesi terzi, sia a livello di accreditamento diplomatico, sia di loro interventi di merito sulle problematiche comunitarie e di consultazione, il Consiglio e la Commissione agivano di concerto e si informavano reciprocamente. Pari procedura il paragrafo 5 stabiliva per i rapporti con le organizzazioni internazionali, con le quali la Commissione poteva stabilire relazioni ufficiali in virtù dell'art. 229 TCEE. Il paragrafo 6 stabiliva che il programma dei servizi stampa e informazione sarebbe stato messo a punto e realizzato insieme, demandando i dettagli a suc-

<sup>37</sup> Cfr. STREINZ (1984), p. 132. Non persuade la spiegazione di LAHR (1983), basata su concetti quali, “neghittosità” o “mancanza di iniziativa” in tal senso. Il problema era più politico, dipendeva dalla compromissione fatta e da un indirizzo confederale prevalente tra i partner vecchi e nuovi.

cessiva regolamentazione e a un istituto specifico. Infine il paragrafo 7 disponeva che i due organi determinassero insieme, nel quadro dei regolamenti finanziari e delle previsioni di bilancio, le forme per accrescere l'efficacia del controllo sugli impegni, gli ordini e l'esecuzione delle spese.

A commento di questa seconda parte si deve constatare che, in effetti, la Francia – dopo aver neutralizzato la questione del voto a maggioranza – vinse nella sostanza la sua battaglia contro la Commissione, non più da intendersi come esponente di un potere esecutivo e di rappresentanza di una Comunità in prospettiva “quasi statuale”, così come la pensavano Hallstein e i funzionalisti federalisti. L'alto profilo della presidenza Hallstein aveva suscitato invidie, malumori e diffidenze non solo tra i francesi, se anche Lahr – un diplomatico che con essa ebbe stretti rapporti e fu tra i protagonisti della delegazione tedesca al Lussemburgo – scrisse in sede di riflessione storica che, pur senza tradire i trattati, “i francesi ebbero concessioni in questioni nelle quali la Commissione aveva interpretato il suo ruolo molto estensivamente”<sup>38</sup>. Si era forse Hallstein spinto fuori dall'orbita di sua pertinenza? Evidentemente nel governo federale più d'uno lo pensava. Era questo il prodromo della futura marginalizzazione del primo presidente CEE, vissuto ormai come un residuo del decennio glorioso, nelle vittorie e nelle sconfitte, della fondazione delle Comunità, uno tipo anomalo di federatore europeo non più in sintonia coi nuovi tempi.

Una conclusione di tenore simile deve essere tratta per ciò che concerne il problema del voto a maggioranza. Un compromesso effettivo fu raggiunto. E non fu favorevole al più rapido sviluppo della CEE. Si può ammettere che qualcuno, come Lahr, parli in proposito di “leggenda”, richiamando il fatto che gli articoli del TCEE non furono formalmente intaccati. Ma l'aver comunque legittimato all'interno della costituzione comunitaria il concetto di “interessi molto importanti” nelle materie non rientranti nella tradizionale competenza e definizione della sovranità (dove avrebbe continuato a valere il criterio dell'unanimità) rappresentò la

<sup>38</sup> Cfr. LAHR (1983), p. 224.

---

sconfitta paventata da Hallstein. In quelle aree infatti la logica comunitaria esigeva l'attuazione della decisione a maggioranza a partire dalla terza tappa del periodo transitorio. L'aver riconosciuto l'intangibilità di "interessi molto importanti" significò dare l'ultima parola alla sovranità degli stati membri, e al loro potere di veto, anche in quello spazio che avrebbe dovuto esser di competenza dell'istanza sovranazionale. Il disposto del terzo punto non fece che prender atto dell'impotenza della Comunità in caso di dissidio insuperabile. Così si rinviò la soluzione del problema alle calende greche, pur di far riprendere la normale attività del mercato comune. Ma è sintomatico che per molti anni, pur essendovi la possibilità, per timore di nuove crisi e per prudenza, raramente si ricorse al voto a maggioranza. Col risultato complessivo di entrare in una fase prolungata di semiparalisi della vita comunitaria, che si sarebbe parzialmente sbloccata con il vertice dell'Aja nel 1969, e con maggior nettezza solo negli anni Ottanta con l'AUE.

GIULIANA LASCHI

Università degli Studi di Bologna, sede di Forlì

## I primi tentativi di riforma della PAC, 1968-1980

### 1. *Alcune riflessioni sulla PAC, la riforma e il ruolo della Commissione*

La nascita della politica agricola comune riveste un'importanza fondamentale nel processo di integrazione perché ha rappresentato il primo esempio di costruzione sovranazionale europea, un importante passaggio di deleghe e poteri dagli stati alla Comunità<sup>1</sup>. Accanto all'importanza del mercato comune agricolo vi sono però i gravi limiti strutturali, dovuti soprattutto alla contraddizione esistente tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti utilizzati.

Oltre a queste contraddizioni è importante notare che gli impetuosi cambiamenti avvenuti nell'agricoltura europea, sia economici che sociali, non hanno prodotto per lunghi anni una necessaria revisione (o meglio riflessione) di obiettivi e conseguenti strumenti della PAC. Obiettivi e strumenti che erano stati fissati in un periodo storico particolare.

La politica agricola comune prese infatti avvio nel 1962, in anni, cioè, che risentivano ancora fortemente della terribile crisi alimentare della seconda guerra mondiale. Inoltre, nel 1962 la Comunità produceva ancora soltanto l'80% del suo fabbisogno totale, in confronto al 120% di oggi. Il primo obiettivo fu quindi quello di sviluppare la produzione per ridurre la dipendenza ali-

<sup>1</sup> D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, in C. BERNINI, E. CALCATERRA, J. MARSH, D. VELO, *Il mercato comune agricolo*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1979, pp. 12-34.

---

mentare e compensare le importazioni cui l'Europa ricorreva, in particolare, per le materie prime. Inoltre si trattava di anni in cui il numero degli attivi in agricoltura era ancora relativamente alto in alcuni paesi della CEE.

Fin dall'inizio fu evidente che per realizzare gli obiettivi della PAC occorreva una programmazione agricola comune, perché il settore agricolo non poteva essere affidato ai meccanismi del libero mercato e infatti in tutti i paesi europei l'intervento pubblico era molto più forte che negli altri settori economici. Quindi la Comunità aveva l'esigenza di effettuare una programmazione economica in un settore in cui essa era già molto forte e differenziata a livello nazionale, senza avere però un potere specifico autonomo.

Gli strumenti scelti furono: prezzi interni elevati, protezione alle frontiere e preferenza comunitaria. I prezzi alti fissati durante il primo periodo di attuazione e gli aiuti specifici erogati dal fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), Sezione garanzia, hanno alla fine creato alcuni gravi squilibri all'interno della Comunità.

Gli strumenti attraverso i quali ha operato la PAC risultarono molto presto inadeguati e quindi, già alla fine del periodo transitorio, nel 1968, emerse la necessità di una riforma, da attuare soprattutto attraverso una lenta e costante operazione di mediazione. Infatti, oltre ad essere la prima politica, la PAC era il banco di prova della capacità negoziale della Comunità, il terreno di scontro e di mediazione dei paesi partecipanti, fatto che rende questa politica di interesse straordinario per cogliere appieno la nascita e lo svolgersi del percorso di integrazione europea, sviluppo cardine della politica estera, ma anche nazionale, del continente dopo la seconda guerra mondiale.

Per questo la PAC porta con sé le contraddizioni esistenti tra i grandi obiettivi politici ed ideali dei paesi membri e, allo stesso tempo, le soluzioni interlocutorie delle difficili mediazioni degli interessi nazionali, economici, sociali, ma anche politici<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. A. ZELLER, *L'imbroglio agricolo del mercato comune*, Milano, Mondadori, 1971. Il libro di Zeller è un accurato appello alla riforma della PAC, della quale denuncia errori e distorsioni. Zeller era nel 1970, anno in cui ha



Benché si parli soltanto da pochi anni di riforma della PAC, non siamo di fronte ad un'improvvisa volontà riformatrice. La riforma ha avuto tempi molto lunghi, dando la possibilità di preparare il mondo agricolo all'evoluzione della PAC, nonostante che: "In Italia si tende spesso a far passare tutto ciò che proviene dalla Comunità come un improvviso ed imprevedibile evento calamitoso che si abbatte sulla nostra agricoltura"<sup>3</sup>. Invece la riforma della PAC ha conosciuto un lungo e ponderato processo di riforma che ha avuto il suo antefatto nel "Programma Agricoltura 80", proposto da Mansholt<sup>4</sup> nel dicembre 1968, rimasto però senza applicazione per lunghi anni, tanto che alcuni aspetti segnalati da Mansholt sono presenti anche nel testo Mac Sharry del 1992.

La riforma iniziò formalmente soltanto con la presentazione dei documenti sulla revisione della PAC elaborati dalla Commissione tra il dicembre 1980 e l'ottobre 1981. La svolta dei primi anni Ottanta fu dovuta anche all'ampliarsi delle politiche comunitarie e all'aumento del *budget*, che ha imposto una revisione della PAC, rendendola improrogabile.

Gran parte del problema è sempre stato rappresentato dai prezzi garantiti. Fin dall'inizio degli anni Sessanta fu evidente la volontà degli stati membri di fissare i prezzi agricoli non in base ad oggettivi elementi economici, ma in relazione ad esigenze di natura prevalentemente politica. La Comunità utilizzò la politica

scritto questo saggio, un giovane europeista che lavorava alla rivista *Agenor* di Bruxelles. Ha seguito per anni da vicino le vicende comunitarie ed ha direttamente partecipato al processo di revisione della politica agricola. Cfr. "Prefazione" di MANLIO ROSSI-DORIA.

<sup>3</sup> S. VIERI, *La politica agricola comune dal trattato di Roma alla riforma Mac Sharry*, Bologna, Edagricole, 1994, p. VII.

<sup>4</sup> Sicco Mansholt (1908-1995) fu Commissario per l'agricoltura dal 1958 al 1970 ed ebbe quindi un ruolo fondamentale per la nascita e i primi sviluppi della PAC. Figlio di agricoltori di Groningen che, contro la tradizione, erano socialisti, studiò agricoltura coloniale e trascorse alcuni periodi nelle piantagioni di the delle Indie Olandesi. Fece parte della resistenza contro i tedeschi. Dopo la seconda guerra mondiale divenne ministro dell'agricoltura dei Paesi Bassi, carica che occupò per 13 anni. Dal 1967 al 1972 coprì la carica di Vice-Presidente della Commissione europea, della quale divenne poi presidente per sette mesi.

---

dei prezzi per sostenere indirettamente i redditi degli agricoltori, tentando in questo modo di agevolare l'ammmodernamento dell'agricoltura europea e di limitare i fenomeni di abbandono dell'attività agricola. I sei paesi fondatori della PAC avevano attuato politiche agricole il cui principale strumento era costituito dal sostegno dei prezzi alla produzione; l'alternativa al regime instaurato dalla Comunità era il sistema del *deficiency payments*, in vigore in Gran Bretagna. Il sistema prevedeva scambi commerciali liberi, con approvvigionamento dei prodotti agricoli sui mercati mondiali e sostegno diretto al reddito degli agricoltori, attraverso il pagamento della differenza tra il prezzo interno, equivalente a quello mondiale, e un prezzo di riferimento stabilito politicamente in base ai livelli di reddito che il governo voleva assicurare.

Il sistema dei prezzi della PAC si fondava su di un regime di garanzia automatica ed illimitata che permetteva agli agricoltori di consegnare la totalità dei loro prodotti agli organismi nazionali di intervento che, a loro volta, erano tenuti ad acquistarli ad un prezzo minimo garantito. Fino dall'inizio i prezzi garantiti si presentarono come la premessa dell'insorgenza di gravi distorsioni. Infatti il meccanismo ha permesso la permanenza sul mercato di aziende altrimenti non competitive, addirittura frenando il processo di ammodernamento. Inoltre ha permesso l'insorgenza del fenomeno, inarrestabile, delle eccedenze produttive, dato che il prezzo garantito distorce la formazione dell'offerta, non tenendo conto delle reali necessità del mercato. Le produzioni europee sono infatti cresciute indipendentemente dalla domanda, e a ritmi notevolmente superiori.

La crescita si inserì in un contesto di generale incremento delle produzioni agricole, in particolar modo dalla seconda metà degli anni Settanta, anche in paesi non tradizionalmente produttori. Questo ha progressivamente ridotto la possibilità di assorbimento delle produzioni agricole europee sui mercati internazionali e conseguentemente provocato il continuo aumento della spesa per sostenere i settori eccedentari.

Inoltre la politica dei prezzi non era in grado di risolvere i problemi sociali dell'agricoltura. Anzi, la garanzia del prezzo per una quantità illimitata di prodotto ha portato enormi vantaggi ai

produttori maggiormente competitivi, ma non ha sostenuto le piccole aziende.

La responsabilità delle scelte relative al sistema dei prezzi comunitari ricade fundamentalmente sul Consiglio, sui governi nazionali e sui gruppi di pressione agricoli, perché le indicazioni della Commissione cercavano, già dalla fine degli anni Sessanta, di apportare notevoli correttivi, soprattutto iniziando una vera e propria politica strutturale e correggendo gli effetti negativi della politica dei prezzi. Ma il Consiglio ha contrapposto per decenni un sostanziale rifiuto all'avvio di una politica delle strutture, interpretando così la volontà dei governi degli stati membri di mantenere la facoltà di procedere con interventi a carattere nazionale in questo settore. Interventi, tra l'altro, che spesso erano in contraddizione con gli obiettivi stessi del Trattato di Roma, come aveva notato lo stesso Mansholt:

D'altra parte, sul piano nazionale, gli stati dispensano denari che non servono a nulla, per creare imprese così piccole che condannano i propri agricoltori alla miseria mentre si espandono gli altri settori dell'economia e si accresce il livello di vita delle altre categorie della popolazione<sup>5</sup>.

Nell'analizzare il primo decennio del lungo periodo di riforma *in itinere* della PAC<sup>6</sup>, si è cercato di evidenziare la responsabilità del Consiglio dei Ministri e, di conseguenza degli stati membri, nelle pesanti ripercussioni economiche, sociali e ambientali indotte da una PAC che richiedeva una riforma urgente. Oggi i consumatori, ma soprattutto i cittadini europei, hanno scoperto che esiste la PAC. Ma l'hanno conosciuta nelle sue caratteristiche peggiori, quando gli scioperi e i blocchi stradali contro le quote latte e la crisi della mucca pazza hanno invaso le prime pagine dei giornali ed occupato crescenti spazi nei telegiornali<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. S. L. MANSHOLT, "Le critiche mosse al mio Piano, e come le rifiuto", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 4, 1970.

<sup>6</sup> A. BURREL, "Le context historique et politique de la reforme de la PAC", in *Economia Rurale*, n. 211, 1992.

<sup>7</sup> Cfr. Eurobarometro, *Cosa pensano i cittadini europei della politica agricola comune (PAC)?*, sondaggio dell'ottobre e novembre 2000; Eurobarometro, *Gli europei e la politica agricola comune*, sondaggio del maggio e giugno 2001.

---

I cittadini europei si chiedono perché l'Unione europea non sia intervenuta prima, per assicurare il benessere degli agricoltori e la sicurezza alimentare dei consumatori. Spesso viene individuata genericamente nell'Unione, e di conseguenza nella Commissione europea, la responsabilità della situazione, perché Bruxelles è lontana, non si ha una frequentazione quotidiana delle sedi istituzionali, anzi, non si sa neanche come sono fatte. Ma, soprattutto, perché i cittadini europei, *in primis* gli italiani, sono scarsamente informati e conoscono poco o niente dell'Unione, come dimostrano molti sondaggi.

Invece, nei quarant'anni in cui si è tentata una riforma della PAC le proposte più incalzanti ed urgenti sono arrivate proprio dalla Commissione. Disattese o fortemente decurtate dagli stati membri e dalla pressione delle *lobbies* agricole europee e nazionali. Alcuni paesi hanno più volte denunciato le distorsioni della PAC; tra questi, in particolare, la Gran Bretagna. Anche il Parlamento europeo denunciò le eccessive spese, le distorsioni economiche e sociali, i rischi per la salute dei consumatori, corroborato anche da taglienti relazioni della Corte dei Conti.

Tuttavia, gli stati membri non hanno voluto intraprendere un serio e approfondito percorso di riforma:

Riuniti periodicamente a Bruxelles, i ministri dell'Agricoltura del Mercato comune hanno tergiversato per anni e anni: "crisi politica" in Francia, "mancanza di governo" in Italia, "prossime elezioni" in Germania, ecc. Le decisioni coraggiose, in particolare quello che avrebbero dovuto essere prese agli inizi del 1970, sono state rinviate alle calende greche<sup>8</sup>.

## 2. *Il primo Piano Mansholt: le proposte della Commissione per una politica agricola comune*

Gli anni 1958-1962 che dettero l'avvio alla PAC, sono fondamentali per comprendere i motivi sia della scelta degli strumenti che per lunghi anni si è tentato di riformare, sia delle difficoltà che la riforma stessa ha incontrato. La prima PAC nasce come

<sup>8</sup> Cfr. A. ZELLER, *L'imbroglione agricolo del mercato comune*, op. cit., p. 11.

difficile mediazione tra obiettivi nazionali, spesso non solo diversificati, ma addirittura divergenti, dei Sei. Difficile mediazione che è facilmente comprensibile dalla lettura delle posizioni nazionali durante la Conferenza di Stresa<sup>9</sup> e i successivi lavori del Consiglio. Nonostante questo, la Commissione riuscì a proporre un progetto estremamente articolato ed anche innovativo per le agricolture europee, ponendo sullo stesso piano gli strumenti economico-commerciali e quelli socio-strutturali. Sono state le successive opzioni dei paesi membri, attraverso il Consiglio, a privilegiare i primi a tutto detrimento dei secondi, tanto da rendere impossibile la riforma della PAC fino a quando la situazione divenne finanziariamente insostenibile.

I lavori della Commissione, presentati alla fine del 1959, proponevano strumenti strutturali, che furono poi ripresi negli anni Novanta e considerati profondamente innovativi. La lungimiranza della Commissione è ancor più sorprendente se analizziamo i dati agricoli degli anni in cui fu formulata la proposta della PAC, profondamente diversi non soltanto da quelli attuali, ma anche da quelli della fine degli anni Sessanta, periodo in cui fu proposta la prima riforma dalla stessa Commissione.

Gli obiettivi della politica agricola comunitaria sono definiti nel Trattato di Roma, istitutivo della Comunità europea: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al migiora-

<sup>9</sup> L'articolo 43 del Trattato di Roma prevedeva la convocazione di una Conferenza degli stati membri sull'agricoltura. L'idea della conferenza era di origine francese: data la considerevole importanza accordata alla politica agricola comune nel funzionamento della Comunità e l'impossibilità di definirla se non a grandi linee, prima della messa in vigore del Trattato, la delegazione francese chiese che i singoli stati potessero intervenire ancora con potere sovrano nella determinazione di base di questa politica. Per questo, con una disposizione speciale ed unica del Trattato, fu prevista una conferenza per la definizione della politica agricola comune. MAE, DE.CE, vol. 647, *Conférence agricole des Etats membres de la C.E.E.*, 15 luglio 1958.

---

mento del reddito individuale di coloro che lavorano nel settore primario; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. L'ultimo obiettivo è stato sicuramente il più disatteso nella costruzione e nell'evoluzione della PAC.

La PAC era stata concepita per svilupparsi lungo due assi tra loro strettamente collegate e di eguale importanza: la politica dei prezzi e dei mercati e la politica delle strutture. Tuttavia, sino dalla prima fase di attuazione, successiva alla Conferenza di Stresa, la PAC fu impostata prevalentemente sulla politica dei prezzi.

L'effetto combinato del grande sviluppo tecnologico, della crescita contenuta dei consumi alimentari in Europa e del sostegno dei prezzi attuato dalla Comunità, portò molto rapidamente l'agricoltura europea a produrre eccedenze. Mansholt comprese la delicatezza della situazione e alla fine del periodo transitorio, nel 1968, propose una riforma della PAC, basata sul potenziamento della politica delle strutture:

Il s'avère ainsi que la politique de marché et de soutien des prix ne peut pas apporter à elle seule une solution aux difficultés fondamentales de l'agriculture. Une telle politique se heurte à des limites étroites. Le franchissement de ces limites désorganise le marché et entraîne des charges insupportables pour la collectivité, sans contribuer efficacement à l'amélioration du sort de la population agricole<sup>10</sup>.

La Commissione, quindi, denunciò a chiare lettere già nel 1968 la scarsa attenzione dedicata ai consumatori, la politica dei prezzi e il problema delle eccedenze, proponendo per i settori in esubero un'immediata riduzione dei prezzi: "Pour maîtriser la situation alarmante qui existe sur le marché du lait, il faut un ensemble de mesures concertées conduisant d'abord à réduire fortement les excédents (...) une baisse générale et sensible du prix du beurre"<sup>11</sup>. In realtà, l'urgenza dell'intervento proposto dalla Commissione, in particolare per le eccedenze di latte e de-

<sup>10</sup> CEE-Commissione, *Le Plan Mansholt*, Bruxelles, Presse et Information, 1969, pp. 15-16.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 18.

rivati, fu disattesa dagli stati membri per un ventennio quando, comunque, si intervenne con minor decisione di quanto auspicato dalla Commissione molti anni prima.

Ma la riforma di Mansholt fu in parte accantonata e ripresa in modo sostanzialmente riduttivo soltanto nel 1972. Così la politica dei prezzi e dei mercati rimase il principale strumento per tutti gli anni Settanta, connotando la PAC come una politica in grado di permettere una notevole crescita produttiva, ma incapace di affrontare e risolvere i problemi di una realtà complessa e diversificata come quella europea. Il "Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea", meglio conosciuto come Piano Mansholt, fu la prima proposta di revisione della PAC, che la Commissione presentò nel 1968<sup>12</sup>. In particolare, le linee fondamentali della nuova PAC proposta dalla Commissione, sono contenute nel "Programma Agricoltura 80", la IV parte del piano stesso:

Le programme "Agriculture 1980" se propose d'aider l'agriculture à sortir de la position inférieure où elle se trouve tant au point de vue économique que social. Ainsi l'agriculture a été conduite à s'isoler et elle s'est vue appliquer un régime spécifique qui en fait un secteur assisté tant en ce qui concerne le revenu et les conditions sociales que dans la conduite de ses activités économiques. Sortir de cette situation signifie en premier lieu pour l'agriculture qu'elle s'affranchisse des contraintes qui lui sont imposées par des structures de production souvent dépassées<sup>13</sup>.

Il Memorandum presentò già i problemi e le distorsioni della PAC, che richiedevano un intervento immediato. In primo luogo emerse il problema delle eccedenze di alcuni prodotti, nonostante che i consumi alimentari fossero cresciuti a ritmi superiori alla produzione agricola fino al 1965. La Commissione incluse tra i prodotti eccedentari: il latte, lo zucchero e il frumento tenero<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>14</sup> Per comprendere la portata che avevano le eccedenze già alla fine degli anni Sessanta, è interessante l'esempio della sovrapproduzione di burro. Nella campagna 1967-68 vi fu una produzione eccedentaria di burro di 160.000 tonnellate, pari al 13% della produzione europea. Di queste, 30.000 tonnellate furono vendute a prezzo ridotto (con una sovvenzione comunitaria di 700 lire

La Comunità aveva quindi aumentato rapidamente il suo grado di auto-sufficienza, superando largamente in molti settori i livelli del 100% e la crescita continuerà a ritmi sempre maggiori anche negli anni seguenti:

Tab. 1 - *Livello di autosufficienza della Comunità in alcuni prodotti (Valori medi)*

Settori	1956-60 Europa a 6	1970-72 Europa a 6	1973-80 Europa a 9	1981-85 Europa a 10
Cereali	85	91,7	91,7	112,2
Riso	83	101,7	78,4	68,7
Zucchero	104	112,7	106,1	136,2
Ortaggi e legumi	104	99,3	94,6	100,4
Frutta fresca	90	87,7	79,6	83,8
Vino	89	97	101,1	100,6
Formaggio	100	101,5	104	107,2
Burro	101	116	108,4	130,5
Uova	90	99	100,2	102,5
Carne bovina	92	86	98,6	106
Carne suina	100	100,3	99,9	101,2
Pollame	93	100,3	104	111
Grassi e oli	19	26,7	24,3	41,4

Fonte: Banca d'Italia, *L'agricoltura italiana. Quadro economico, integrazione negli scambi internazionali e politiche di intervento*, Roma, Centro stampa della Banca d'Italia, 1987, p. 77.

Le dimensioni produttive erano troppo limitate, dato che la superficie media delle aziende agricole nella Comunità era di 11 ettari; in Italia erano molto più piccole<sup>15</sup>. Come sottolinea il piano:

al chilo), 90.000 tonnellate furono smerciate sui mercati mondiali (con una sovvenzione di 800 lire al chilo) e le rimanenti 40.000 tonnellate andarono ad aumentare le giacenze, con una spesa annua di 125 lire al chilo. Cfr. A. ZELLER, *L'imbroglio agricolo del mercato comune*, op. cit., p. 22.

<sup>15</sup> In Italia la situazione fondiaria era particolarmente delicata, non soltanto per l'esistenza di unità agricole molto piccole, ma soprattutto perché lo stralcio di riforma attuata nei primi anni '50 (l'unica riforma agricola del paese) prevedeva un'ulteriore parcellizzazione della proprietà. La storiografia ha pro-



“tutte le disposizioni legislative in vigore non hanno portato a soluzione soddisfacente al grave problema della ‘polverizzazione’ e parcellizzazione della proprietà”<sup>16</sup>.

Inoltre l’occupazione agricola aveva subito una flessione evidente e in alcune zone la permanenza nelle campagne assumeva carattere residuale:

Le problème des structures agricoles de l’Europe ne réside pas dans le fait que le nombre des petites exploitations est tellement élevé, mais dans le fait que, par suite de l’évolution générale, un nombre sans cesse accru d’exploitations passent dans la catégorie des exploitations marginales. Une exploitation qui n’offre pas un travail suffisant, qui ne procure pas un revenu équitable et qui ne permet pas de procurer une situation sociale et un mode de vie décent à l’exploitant et aux membres de sa famille, n’est plus une exploitation familiale telle qu’elle devrait être. [...] Une difficulté supplémentaire provient du fait que la politique de marché et des prix a des incidences moins favorables pour les plus petites exploitations. Celles-ci ne peuvent bénéficier qu’insuffisamment à l’intérieur du secteur agricole<sup>17</sup>.

La flessione dell’occupazione agricola risulta molto accelerata, come si può vedere nella seguente tabella:

Tab. 2 - *Popolazione occupata in agricoltura in percentuale sulla popolazione totale occupata*

Paesi	1950	1955	1960	1965
Germania	24,66	18,45	13,80	11
Francia	28,29	25,04	20,68	17,04
Italia	41,02	36,08	30,78	24,69
Paesi Bassi	14,08	12,24	10,35	7,91
Belgio	11,31	9,21	7,67	6,09
Lussemburgo	23,96	20,20	16,38	13,50
CEE	28,79	24,13	19,65	15,81

Fonte: Commission des Communautés Européennes, *Le Plan Mansholt*, Arcueil, 1969, p. 80.

dotto molti studi sulla riforma agricola italiana. Per un approfondimento, si veda: P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell’agricoltura italiana in età contemporanea*, Venezia, Marsilio, 1990.

<sup>16</sup> CEE-Commissione, *Le Plan Mansholt*, op. cit., p. 427.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 25-27.

---

Era già evidente la senilizzazione del settore agricolo, che presentava un anormale ampliamento del numero di persone anziane e aumentavano le aziende condotte da una sola persona in età avanzata.

Il documento evidenziava che la politica dei prezzi e dei mercati non era in grado di rispondere da sola ai problemi sociali e strutturali dell'agricoltura europea:

Il n'est pas seulement nécessaire d'agir sans délai sur les marchés présentant des excédents structurels, mais il faut, surtout procéder à une transformation fondamentale des structures agricoles afin d'encourager ainsi l'intégration de l'agriculture dans l'économie générale. [...] Mais la solution du problème agricole suppose avant tout une réforme fondamentale des structures agricoles<sup>18</sup>.

La politica dei prezzi e dei mercati, aveva però contribuito alla realizzazione di alcuni obiettivi del Trattato di Roma. In primo luogo aveva permesso la sicurezza degli approvvigionamenti, incrementando notevolmente il flusso degli scambi intracomunitari, in rapida espansione verso i paesi terzi, diventando presto il primo importatore e il secondo esportatore di prodotti agricoli. Aveva inoltre permesso una stabilizzazione del mercato interno in confronto alle continue fluttuazioni di quello mondiale. La produttività era aumentata notevolmente, provocando un continuo aumento della produzione. Infine era stato possibile contenere il divario intersettoriale dei redditi, anche se permanevano notevoli differenze tra i redditi agricoli e quelli degli altri settori.

La Commissione riteneva che gli effetti negativi fossero causati più dalla mancanza di una politica strutturale che da deficienze reali della politica dei prezzi che, da sola, non era in grado di risolvere le sperequazioni sociali e regionali, che infatti non solo non furono risolte, ma aumentarono nel corso del primo decennio di attuazione della PAC:

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 28-29.

La politique de marché et des prix qui constitue la base du marché commun des produits agricoles et qui devra être de ce fait étendue à certains autres produits pourra certainement aboutir à une spécialisation et à une rationalisation plus poussée et apporter de ce fait une contribution plus large au relèvement du niveau général de prospérité dans la Communauté. Mais cela ne sera possible que si les structures de production, et notamment les structures d'exploitation, sont adaptées en conséquence. A défaut, le marché commun agricole posera de graves problèmes à ceux des agriculteurs qui, en raison de la structure de leurs exploitations, ne pourront pas s'adapter à ce marché et moins encore en tirer profit<sup>19</sup>.

La denuncia della Commissione era chiara e richiedeva urgentemente una riforma della politica agricola comunitaria.

### 3. *L'influenza degli scontri politici comunitari sulla mancata riforma della PAC*

La decisione da parte del Consiglio di non intraprendere la strada della riforma della PAC fu molto probabilmente dettata, oltre che dalle pressioni dei forti gruppi di pressione agricoli, dalle difficoltà politiche che avevano attraversato la Comunità durante gli anni Sessanta. L'instabilità politica della CEE, a fronte degli importanti risultati economici e commerciali, spinse gli stati membri a "congelare" la PAC, che rappresentava l'unica politica sovranazionale della Comunità. Quella, in particolar modo, che rispondeva agli interessi della Francia, paese che, più degli altri, aveva causato le turbolenze politiche della Comunità.

Intanto Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia avanzarono una formale richiesta di adesione alla Comunità: segnale che testimonia in modo inequivocabile la capacità di attrazione della CEE.

Le trattative sulla *membership* britannica, e la successiva partecipazione alla Comunità, sono particolarmente importanti per la riforma della PAC. Infatti la Gran Bretagna, contraria agli strumenti fondamentali della PAC, negli anni ha provato a mantenere

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.

---

sotto controllo questa politica, tentando, di volta in volta, di imprimere una riforma e, soprattutto, di riequilibrare il livello dei prezzi.

La Gran Bretagna iniziò ad attaccare la politica agricola comunitaria sino dagli stessi negoziati per l'accesso alla Comunità<sup>20</sup>. La PAC rappresentava sicuramente, come del resto aveva giustamente evidenziato De Gaulle, uno dei problemi principali per la Gran Bretagna, strettamente collegata agli altri principali ostacoli che il negoziato doveva risolvere. Tra questi ebbe grande rilevanza la richiesta di libera circolazione all'interno della Comunità dei prodotti agricoli del Commonwealth, richiesta che non incontrò molte difficoltà, tranne che per i Caraibi e per la Nuova Zelanda, produttori di zucchero e latticini, e quindi non solo in diretta competizione con i produttori della Comunità, ma soprattutto per produzioni che erano già eccedentarie<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda la politica agricola adottata dalla comunità, la Gran Bretagna incontrò due problemi fondamentali: in primo luogo, conformarsi alla PAC avrebbe comportato un aumento del prezzo dei prodotti agricoli in territorio britannico. Infatti la politica dei prezzi differiva notevolmente tra Gran Bretagna e Comunità europea. Il governo britannico aveva deciso di intervenire con un sostegno diretto all'agricoltura, lasciando i prezzi liberi; l'obiettivo era quello di mantenere basso il prezzo interno dei prodotti, pagando la differenza per i costi di produzione direttamente agli agricoltori. Inoltre, la Gran Bretagna avrebbe guadagnato ben poco dal Fondo Agricolo, essendo un importatore netto di prodotti agricoli. Heath considerava il primo problema insormontabile, perché non esisteva possibilità di deroga all'accettazione del meccanismo della PAC per entrare a far parte della Comunità.

Il secondo problema era invece collegato alla questione dei contributi britannici al *budget* comunitario, in quanto la Gran Bretagna avrebbe versato al bilancio della Comunità più di quan-

<sup>20</sup> I negoziati si concentrarono su quattro questioni principali: il Commonwealth, la politica agricola comunitaria, l'ammontare dei contributi britannici al bilancio comunitario e la sterlina.

<sup>21</sup> S. GEORGE, *Britain and European Integration since 1945*, Oxford, Blackwell, 1991.

to riceveva attraverso i finanziamenti e le sovvenzioni delle altre politiche. Si temeva che, beneficiando in modo limitato dell'azione del FEOGA, la Gran Bretagna sarebbe diventata il più grande contributore netto della Comunità.

Il 1° gennaio 1973, l'Europa dei Sei diventò l'Europa dei Nove. Soltanto un anno dopo, la Gran Bretagna chiese di rinegoziare la sua partecipazione. Le nuove trattative avevano ancora una volta come priorità i problemi relativi alla PAC. Le principali questioni del nuovo negoziato furono: il libero accesso ai prodotti del Commonwealth nella Comunità; la possibilità per il governo britannico di concedere aiuti statali all'industria e alle regioni; la riforma della PAC; la revisione dell'ammontare dei contributi britannici alla Comunità<sup>22</sup>. Per quanto riguarda la riforma della PAC, un segnale di cambiamento giunse anche dal leader tedesco Helmut Schmidt, che si rifiutò di ratificare l'accordo sull'aumento dei prezzi agricoli proposto dalla Commissione. Questa iniziativa venne accolta positivamente dalla Gran Bretagna, e rappresentò un segno di progresso all'interno del problema PAC.

Ancora una volta, la questione dei contributi britannici costituì la problematica più difficile e fu risolta soltanto dal Consiglio europeo di Dublino del marzo 1975.

Nonostante gli accordi raggiunti, evidentemente i problemi della Gran Bretagna erano reali, dato che nel 1976 divenne il terzo grande contributore al bilancio comunitario dopo Germania e Belgio, per passare al secondo posto nel 1977 e al primo nel 1980. I contributi netti britannici erano alti soprattutto perché la Gran Bretagna riceveva pochi rimborsi e l'origine del problema riguardava il legame tra la PAC e le finanze comunitarie. Callaghan (che nel 1976 aveva sostituito Wilson) denunciò una situazione che era divenuta inaccettabile per il suo paese: la Gran Bretagna era il maggiore finanziatore della Comunità e, allo stesso tempo, si trovava al settimo posto nella tabella economica comprendente i vari stati membri della CEE.

<sup>22</sup> Per quanto riguarda i rapporti con il Commonwealth, l'accordo venne formalizzato nella Convenzione di Lomé. Cfr. D. CHILDS, *Britain Since 1945. A Political History*, London, New York, Routledge, 2001.

---

Quando il partito laburista venne sconfitto dai conservatori nelle elezioni generali del giugno 1979, erano stati raggiunti pochi progressi in questo settore. Ma sarà proprio il nuovo governo di Margaret Thatcher ad occuparsi con decisione del problema del bilancio comunitario, mettendolo al primo posto nell'analisi delle questioni comunitarie<sup>23</sup>.

#### 4. *Blandi tentativi di riforma della PAC*

La Gran Bretagna non aveva torto ad insistere sulle eccessive spese per la PAC e sulla necessità di una riforma. Ma dalle decisioni del Consiglio poco rimase della proposta di riforma della PAC proposta dalla Commissione. Nei primi anni Settanta il Consiglio approvò alcuni regolamenti relativi alla politica strutturale, ma la loro portata fu veramente poco rilevante. La politica dei prezzi rimase così il principale strumento della PAC durante gli anni Settanta; gli interventi sulle strutture raggiunsero il massimo nel 1977, quando arrivarono soltanto al 4,1% della spesa agricola complessiva, per poi calare nuovamente al 3,7% nel 1979.

Nel 1972 il Consiglio dei Ministri approvò tre direttive socio-strutturali che prevedevano una durata di dieci anni e che non furono mai prorogate, cessando definitivamente nel 1984<sup>24</sup>. Le direttive erano volte a incoraggiare la cessazione dell'attività agricola<sup>25</sup>, sostenere l'informazione e la qualificazione professionale degli agricoltori<sup>26</sup>, operare l'ammodernamento delle aziende agricole<sup>27</sup>. La mancanza di un intervento strutturale sull'agricoltura europea è insito nella scelta tematica delle tre direttive che, come si può notare, prevedono interventi separati, che non fanno parte di un programma generale di approccio ai temi strutturali e sociali.

<sup>23</sup> P. BYRD, *British Foreign Policy under Thatcher*, Oxford, Philip Allan Publishers Limited, 1988.

<sup>24</sup> G. ANANIA, E. GATTO, "C'era davvero bisogno di una riforma della PAC? L'efficacia delle politiche comunitarie sui mercati agricoli negli anni '80", in *La Questione Agraria*, n. 49, 1993, pp. 71-118.

<sup>25</sup> Direttiva 72/160.

<sup>26</sup> Direttiva 72/161.

<sup>27</sup> Direttiva 72/159.

In particolare fu poco incisiva la direttiva 75/159 (relativa all'ammodernamento aziendale), perché si basava su una definizione blanda di azienda agricola moderna, una definizione estremamente riduttiva rispetto a quella del Piano Mansholt, che individuava nell'aumento delle dimensioni lo strumento principale per la realizzazione di imprese agricole moderne ed efficienti. La direttiva prevedeva invece il superamento del vincolo dimensionale, incentivando, attraverso i finanziamenti, i progetti di investimento volti all'intensificazione produttiva<sup>28</sup>. In un periodo, ricordiamolo, in cui le eccedenze si presentavano sul mercato agroalimentare europeo quali le maggiori distorsioni della PAC. La direttiva quindi, contrariamente alla riforma prevista dal Piano Mansholt, non incideva sull'ammodernamento delle strutture agricole più deboli, ma rappresentava un ennesimo tentativo di sollevare momentaneamente il reddito agricolo, a detrimento del consumatore europeo.

Oltre alle tre direttive socio-strutturali, il Consiglio approvò il 28 aprile 1975 la direttiva a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate<sup>29</sup>. La direttiva in sé prevede una semplice integrazione dei redditi degli agricoltori delle zone montane, ma è importante perché, se pur in modo riduttivo, introdusse il principio di mantenimento delle aziende di montagna come presidi del territorio, che negli anni Novanta diventerà una priorità dell'agricoltura rurale europea. Inoltre prevedeva, per la prima volta, il trasferimento di risorse verso le zone più povere della Comunità, favorendo la differenziazione regionale degli interventi di politica strutturale. Questi principi sono in nuce nella direttiva, ma vedranno un accrescimento sostanziale nella riforma vera e propria della PAC.

La direttiva non individuava i criteri di definizione di zona svantaggiata, delegandoli ai singoli stati membri attraverso altre

<sup>28</sup> Come sottolinea Roberto Fanfani nel suo *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1990, degli oltre 200.000 piani di sviluppo approvati nei dodici anni di operatività della direttiva, solo il 25% circa prevedeva l'ampliamento delle dimensioni aziendali.

<sup>29</sup> Direttiva 72/268.

---

direttive concepite su base nazionale. Inizialmente la definizione di zona di montagna o svantaggiata fu applicata al 27,2% della superficie agricola utilizzata (SAU)<sup>30</sup>. Negli anni successivi è stata progressivamente estesa ad un numero crescente di territorio europeo, il 54% nel 1992<sup>31</sup>.

Le opportunità offerte dalle direttive strutturali non furono colte nello stesso modo dagli stati membri. I paesi più solleciti furono la Germania, la Gran Bretagna e l'Olanda; la Francia ebbe alcuni ritardi nel recepimento delle direttive, ma seppe riprendersi molto bene, tanto da diventare il paese che ha maggiormente utilizzato i fondi messi a disposizione della Comunità. L'Italia, benché fosse stata indicata dalla Commissione come il paese che più necessitava di riforme strutturali, incontrò grandi difficoltà di applicazione. Ebbe meno problemi per la direttiva sulle zone sfavorite perché, essendo un classico finanziamento a pioggia, si inseriva a pieno titolo nella logica di intervento nazionale di politica agricola. Le altre, invece, richiedendo una certa progettualità, coglievano impreparato il Ministero dell'Agricoltura.

Il problema principale delle direttive socio-strutturali approvate nei primi anni Settanta è che evidenziano la mancanza di una volontà politica da parte dei paesi membri di affrontare in modo serio lo squilibrio esistente all'interno della Comunità, cercando di risolverlo attraverso un'adeguata politica delle strutture. La politica strutturale richiede tempi lunghi ed investimenti rilevanti; il Consiglio preferì, per evidenti ragioni politiche che tanto peseranno sul futuro della PAC e sul bilancio della Comunità, perpetuare la scelta degli interventi a pioggia che, se non risolvevano il problema dello squilibrio aziendale e regionale, avevano un immediato ritorno elettorale.

<sup>30</sup> Gli stati membri adottarono definizioni di zona svantaggiata diverse tra loro, dalle quali derivò anche una diversificata area di applicazione della direttiva. In particolare le aree svantaggiate erano il 99,1% della SAU nazionale in Lussemburgo, il 54% in Irlanda, il 41% in Gran Bretagna e il 40,5% in Italia. Cfr. S. VIERI, *La politica agricola comune*, op. cit., p. 60.

<sup>31</sup> *Ibidem*.



Nel 1972, anno in cui lasciò la carica di Vicepresidente della Commissione, Mansholt fu molto chiaro e duro verso i Ministri dell'Agricoltura dei paesi membri, in un'intervista che è considerata come il suo testamento politico:

Hanno voluto concedere sovvenzioni, ancora sovvenzioni, sempre sovvenzioni. È la demagogia di credere che ogni forma di sovvenzione sia positiva per gli agricoltori. Invece molti agricoltori oggi vivono in miseria perché è stata scelta una politica di sovvenzioni. Concedendo sovvenzioni quando non ci sono prospettive e programmi di sviluppo si otterrà un'attenuazione momentanea della miseria, ma la si rende definitiva. In ogni paese ci sono politicanti che non vogliono risolvere questo problema perché è molto più facile concedere una sovvenzione, ed è anche più vantaggioso a fini elettorali<sup>32</sup>.

##### 5. *Il "Pacchetto Mediterraneo", ovvero la mancata politica agricola mediterranea*

Altre misure specifiche di politica delle strutture agricole degli anni Settanta riguardarono l'intervento sulle strutture di trasformazione e commercializzazione<sup>33</sup> e lo sviluppo dell'agricoltura nelle regioni mediterranee.

Tra le due merita una particolare attenzione la seconda, relativa agli interventi per le regioni mediterranee, sollecitata da Francia ed Italia per rendere più equa la PAC, fino ad allora prevalentemente concentrata sulle produzioni continentali, e per preparare l'entrata di Spagna, Portogallo e Grecia.

Inoltre, dalla metà degli anni Settanta, la Comunità aveva operato un'apertura verso i paesi in via di sviluppo, compresi

<sup>32</sup> R. PRIURET, "Face à Face avec Sicco Mansholt", in *L'Expansion*, novembre 1972.

<sup>33</sup> Regolamento 78/355. La misura per le strutture di trasformazione e commercializzazione ha avuto effetti sino al 1986 ed ha riguardato particolarmente la Francia, la Gran Bretagna e l'Italia. Quest'ultima è stata la maggiore beneficiaria del regolamento, ricevendo il 32,1% dei contributi, così suddivisi: il 36,5% per il settore ortofrutticolo, il 14% per quello vinicolo, il 10,9% al cerealicolo, l'8,4% al tabacchicolo.

---

quelli dell'area mediterranea, prevedendo accordi commerciali che avrebbero messo in difficoltà l'agricoltura mediterranea, a causa della competitività innescata dagli accordi stessi. Infatti, negli anni Settanta iniziò un nuovo dialogo con alcuni paesi in via di sviluppo che portò alla prima Convenzione di Lomé del 1975, con gli stati ACP e ad una rete di accordi con i paesi del Mediterraneo. L'apertura dei mercati comunitari a favore sia di alcuni paesi del bacino mediterraneo, sia dei paesi ACP, portò ad una particolare interpretazione della preferenza comunitaria, per cui la Comunità tutelava meno le produzioni mediterranee. Già gli accordi con la Grecia, del 1962, e con la Turchia, del 1964, ma soprattutto a partire dai primi anni Settanta gli accordi con i paesi del Maghreb (Algeria, Tunisia, Marocco), del Mashrak (Egitto, Giordania, Siria e Libano) e con Spagna, Portogallo, Israele, Malta e Cipro, prevedevano una serie di deroghe alle barriere tariffarie della Comunità. Tali deroghe, se finalmente permettevano ad alcuni paesi in via di sviluppo di esportare le loro produzioni in quello che stava diventando il maggiore blocco commerciale del mondo, creava una situazione di disparità tra i paesi europei. Disparità che non furono adeguatamente corrette dalle riforme strutturali.

Furono approvate varie direttive<sup>34</sup>, che andarono a formare il cosiddetto "Pacchetto Mediterraneo". Le direttive afferivano a due linee: il rafforzamento di misure già in atto per le regioni meridionali e misure specifiche per l'attuazione di programmi non solo di sostegno della produzione, ma anche di miglioramento delle strutture produttive.

Il Pacchetto Mediterraneo prevedeva un finanziamento, in definitiva, esiguo e fu tra l'altro il primo ad essere rimosso quando agli inizi degli anni Ottanta fu stabilito di adottare una

<sup>34</sup> In particolare, per quanto riguarda l'Italia: Regolamento 1760/78, "Azioni comuni in Francia e Italia a favore della diffusione della contabilità, dello sviluppo dell'elettrificazione e delle reti idriche per la conduzione dell'acqua potabile"; Regolamento 1362/78, "Interventi a favore della diffusione dell'irrigazione nel Mezzogiorno d'Italia"; Regolamento 270/79, "Sviluppo di attività di divulgazione agricola in Italia"; Regolamento 269/79, "Azioni nel settore della forestazione".

rigorosa politica di bilancio per frenare la crescita della spesa agricola<sup>35</sup>.

Anche in questo caso, come per le misure strutturali dei primi anni Settanta, era stato individuato uno dei problemi principali che portavano la PAC ad aumentare, anziché diminuire, le disuguaglianze dell'agricoltura europea, ma era mancata la volontà politica di affrontare le linee di una riforma che avrebbe provocato pesanti contraccolpi elettorali. Così, il problema delle regioni mediterranee dovrà attendere ancora un decennio prima di essere affrontato direttamente, rendendo più difficile l'allargamento a Grecia, Portogallo e Spagna, che fu infatti molto complesso soprattutto a causa dell'agricoltura.

L'ampliamento pose problemi molto difficili alla Comunità: in pratica si trattava di affrontare e risolvere il tema dell'apertura all'Europa mediterranea, con le relative ripercussioni sul bilancio dovute alla situazione economica e sociale di quest'area. Nel 1975 si aprirono i negoziati con la Grecia, che si conclusero con il trattato di adesione del 1979, in vigore dal 1° gennaio 1981<sup>36</sup>.

Con Portogallo e Spagna le trattative iniziarono nel 1978 e nel 1979 e furono destinate a concludersi positivamente soltanto a metà anni '80. Le difficoltà da superare erano notevoli e riguardavano i problemi sociali, dovuti a livelli di disoccupazione molto elevati; i problemi agricoli: la percentuale di addetti agricoli era ancora altissima e le coltivazioni erano in diretta concorrenza con i prodotti delle regioni più povere della Comunità, in particolare il Mezzogiorno italiano; la situazione economica: il livello di sviluppo era nettamente sotto la media comunitaria; i problemi ener-

<sup>35</sup> La decisione di intervenire sul Pacchetto Mediterraneo fu sollecitata dalla Corte dei Conti, in quanto essi "erano fonte di abusi assai diffusi e difficilmente accettabili".

<sup>36</sup> La Grecia ottenne la priorità, rispetto agli altri due paesi, per tre motivi fondamentali. In primo luogo era necessario collegare subito questo paese all'Europa Occidentale, dalla quale era territorialmente separata da un'area legata all'Unione Sovietica. In secondo luogo la Grecia era già legata alla CEE in virtù di un accordo di associazione del 1963, congelato dopo il colpo di stato militare del 1967. Infine per questa nuova adesione aveva fatto una notevole pressione la Germania, come partner economico principale del paese.

---

getici: la loro dipendenza dall'estero era pari al 78% contro la media del 54% della Comunità; vi erano inoltre problemi industriali e monetari.

La Francia e l'Italia temevano la nuova concorrenza agricola, soprattutto della Spagna<sup>37</sup>; mentre Gran Bretagna e Germania temevano un aumento eccessivo delle spese di bilancio. Inoltre la comunità incontrava già numerose difficoltà dovute all'allargamento alla Grecia.

Per questi motivi la Commissione ritenne che in certi settori fosse necessario un periodo transitorio di dieci anni. E, per evitare danni alle regioni immesse nel regime di concorrenza, furono creati i programmi integrati mediterranei (PIM), destinati anche alla Francia, alla Grecia e all'Italia, e che affrontarono per la prima volta in modo generale i problemi legati all'agricoltura mediterranea.

In effetti l'Italia aveva risentito particolarmente dell'impostazione della PAC sulle produzioni continentali. Nei primi decenni di attuazione della PAC, vi furono i rischi connessi ad un aggravamento della bilancia agro-alimentare italiana, per l'aumento delle importazioni di cereali, foraggio, carni e bestiame, che l'aumento delle esportazioni di ortofruttili non aveva compensato. L'Italia, paese importatore netto di prodotti agricoli, ha visto negli anni ripercuotersi negativamente le politiche della PAC sulla propria bilancia agro-alimentare. Infatti, i prezzi dei prodotti agricoli, mantenuti dalla PAC ben al di sopra di quelli del mercato internazionale, implicarono un notevole aggravio dell'esborso per l'acquisto di prodotti importati, cui faceva riscontro un analogo guadagno dei paesi che esportavano<sup>38</sup>. Il sostegno comunitario era

<sup>37</sup> Le possibili ripercussioni negative sulla PAC per l'entrata della Spagna nella Comunità sono state tra i principali ostacoli ai negoziati di allargamento. D'altra parte la Spagna della transizione democratica aveva tra gli obiettivi principali di politica estera e sviluppo interno, proprio l'entrata nella CEE. Si veda: J. CRESPO MACLENNAN, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*, Houndmills, Basingstoke - New York, Palgrave, 2000.

<sup>38</sup> Se le importazioni provengono da paesi terzi su di esse gravano misure protezionistiche, i prelievi variabili, che ne innalzano il prezzo fino al mercato comunitario ed il cui gettito rimane solo per il 10% nelle casse del paese che importa, affluendo per il restante 90% al bilancio comune. Se invece le impor-

concentrato su un numero limitato di prodotti, che discriminava chiaramente le produzioni mediterranee. Soltanto il riso e il grano duro godevano di un sostegno analogo a quello concesso ai prodotti continentali. Il vino e gli ortofrutticoli hanno ricevuto in media una quota valutabile attorno al 2% della spesa complessiva<sup>39</sup>.

Questa conseguenza del principio della preferenza comunitaria, che aveva come obiettivo quello di favorire le merci europee rispetto a quelle di provenienza extra-comunitaria, variava da prodotto a prodotto: era molto forte per i cosiddetti prodotti continentali (cereali, latte, carne, zucchero), debole o quasi inesistente per la maggior parte dei prodotti mediterranei. Poiché l'Italia è importatrice dei primi ed esportatrice dei secondi, ciò accentuava gli effetti negativi della PAC sulla bilancia agro-alimentare.

Questo problema si ricollega direttamente ad un'altra caratteristica delicata dell'agricoltura italiana in confronto alle altre dell'Europa: il fatto che l'agricoltura mediterranea<sup>40</sup> sia stata, nei primi venti anni della PAC, una componente assolutamente minoritaria dell'agricoltura comunitaria, dato che era presente soltanto nella grande maggioranza delle regioni italiane ed in talune della Francia meridionale. Il fatto di essere una componente minoritaria, unito all'incapacità dei governi italiani di potenziare e valorizzare le proprie produzioni agricole, ha creato, come diretta conseguenza, un interesse privilegiato della PAC verso i prodotti dell'agricoltura continentale. Invece l'intervento verso le produzioni mediterranee si

tazioni provengono da un altro paese CEE non ci sono dazi e prelievi variabili, ma esse sono pagate direttamente al prezzo, più alto di quello internazionale, assicurato dalla PAC sul mercato interno. Cfr. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, Bari, Laterza, 1982, p. 111.

<sup>39</sup> Il vino era particolarmente penalizzato perché era consentita l'applicazione, da parte degli stati membri, di una imposizione fiscale che incideva, in media, per il 33% sul valore delle esportazioni, arrivando nei paesi non produttori a prezzi così elevati da bloccare la commercializzazione. In Gran Bretagna, in particolare, il vino aveva un prezzo proibitivo, dato che l'imposizione fiscale raggiunse anche il 239% del valore delle esportazioni. Queste imposte ponevano in discussione lo stesso principio fondamentale della PAC dell'unicità del mercato. Cfr. S. VIERI, *La politica agricola comune*, op. cit., p. 68.

<sup>40</sup> I prodotti tipici dell'agricoltura mediterranea sono: olio d'oliva, vino, ortofrutticoli e tabacco.

---

è limitato ad una compensazione, più che ad una coerente politica per l'agricoltura europea nel suo complesso. Tale situazione è stata avallata dall'Italia quale unica rappresentante dell'agricoltura mediterranea, che ha appoggiato la linea "nord-europea" di intervento, tentando, di volta in volta, di "strappare" alcune concessioni. Un impulso positivo è stato dato soltanto negli anni Ottanta, proprio con l'entrata nella CEE di Grecia, Spagna e Portogallo.

#### 6. *L'intervento del Parlamento*

Gli anni Ottanta, così importanti dal punto di vista internazionale, impressero una profonda svolta alla Comunità europea e, in particolare, alla PAC.

Il Parlamento aveva avuto in materia agricola soltanto poteri consultivi, e molte decisioni del consiglio sulla PAC non ne richiedevano neanche il parere. L'unico settore in cui disponeva di un potere decisionale era l'impatto dell'agricoltura sulla salute dei cittadini, però soltanto dal 1997, quando il Trattato di Amsterdam stabilì che il Consiglio avrebbe condiviso con il Parlamento la codecisione sulla salute pubblica.

Nonostante la mancanza del potere decisionale il Parlamento ha sempre cercato di influenzare il corso della PAC, essendo per molti anni l'unica grande politica della Comunità e motivo di serie preoccupazioni per il bilancio comunitario. È soprattutto attraverso il bilancio che il Parlamento è intervenuto sulla PAC, grazie anche alla procedura di concertazione del bilancio con il Consiglio, istituita nel 1975. Il Parlamento ha cercato, in particolare, di aumentare le spese relative alla politica delle strutture e di ridurre quelle relative alla politica dei prezzi.

Nel 1979 il primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale assunse la storica decisione di bocciare il bilancio. Nel novembre 1979 il Parlamento aveva affrontato la discussione del bilancio in prima lettura e aveva deciso di aumentare gli stanziamenti globali di 311 MECU (milioni di unità di conto europea), ma, al contempo, di ridurre di 30 MECU gli stanziamenti a favore del FEOGA, Sezione garanzia. La decisione non solo aveva una straordinaria importanza politica perché evidenziava la volontà

del Parlamento di porre un freno alla spesa della PAC in relazione alla politica dei prezzi e dei mercati, ma appariva ancora più importante perché presupponeva due scelte fondamentali. Infatti la riduzione era il risultato di una duplice operazione: venivano detratti 280 MECU dalla linea del bilancio relativa alle spese di sostegno del mercato lattiero-caseario, mentre 250 MECU venivano iscritti a riserva per essere in seguito destinati ad azioni in favore dei piccoli produttori<sup>41</sup>.

In sostanza il Parlamento europeo si esprimeva sulla necessità di bloccare l'emorragia di denaro verso il mantenimento delle eccedenze, di cui il settore lattiero caseario rappresentava uno degli esempi più evidenti e delicati della distorsione sull'offerta operata dalla politica dei prezzi e dei mercati<sup>42</sup>. Anche durante la procedura di approvazione del bilancio per l'esercizio 1981, il Parlamento europeo manifestò la propria intenzione di mantenere alto il controllo sulle spese per la PAC, proponendo di ridurre di 70 MECU gli stanziamenti del FEOGA, Sezione garanzia e di trasferire in una riserva ad hoc 254 MECU della medesima sezione, pari ad una riduzione del 2%.

L'Assemblea stabilì anche una serie di priorità: energia, cooperazione allo sviluppo, politica sociale e regionale, ma soprattutto, "gestione rigorosa delle spese agricole"<sup>43</sup>. Secondo l'Assemblea il Consiglio, dato che aveva voluto lasciare un margine per le spese agricole supplementari nel 1981, evidentemente continuava:

<sup>41</sup> Cfr. Parlamento europeo, Segretariato Generale, Direzione Generale della Ricerca e della Documentazione, *Il Parlamento europeo e gli obiettivi della politica agricola comune*, Dossiers di Ricerca e Documentazione - Serie Agricoltura n. 9, gennaio 1983, p.1.

<sup>42</sup> Già nel 1977 la Commissione aveva tentato di tamponare le dilaganti eccedenze del settore introducendo il meccanismo di corresponsabilità, per far partecipare l'agricoltore alle spese per lo smaltimento delle eccedenze. Il meccanismo prevedeva una riduzione percentuale del sostegno comunitario (il 2% del prezzo indicativo) attraverso il pagamento di un prelievo o "tassa" da parte dei produttori. Cfr. C. PERONE PACIFICO, *Contributi all'analisi del settore lattiero-caseario*, Roma, INEA, 1991; R. PIERI (a cura di), *L'esperienza delle quote latte nella Comunità Economica Europea*, Milano, FrancoAngeli, 1990.

<sup>43</sup> Cfr. Parlamento europeo, *Bilancio: la difficile intesa*, Direzione generale dell'informazione e delle relazioni pubbliche, dicembre 1987, p. 9.

---

a ritenere che le risorse proprie della Comunità siano riservate in via prioritaria al sostegno totale dei prezzi agricoli, ignorando nel contempo la pressante richiesta del Parlamento di dotare la Comunità di autentiche politiche strutturali comuni<sup>44</sup>.

Il Parlamento europeo non poteva esprimersi con più chiarezza e decisione contro la politica di sostegno indifferenziato dei prezzi e dei mercati e per una effettiva politica delle strutture, rimandando al Consiglio ogni responsabilità politica del permanere di una situazione di grave squilibrio all'interno della PAC.

In seguito ad ulteriori contrasti successivi alla seconda lettura del Consiglio, Simone Weil, presidente del Parlamento europeo, constatava l'adozione definitiva del bilancio, nonostante le proteste di alcune delegazioni nazionali. Da un punto di vista istituzionale il Parlamento ottenne dal Consiglio un impegno per una gestione più rigorosa della politica agricola comune e riuscì, ricorrendo ad una sottile tecnica di bilancio, ad aumentare le spese strutturali. Ma la prima, effettiva, riforma della PAC doveva aspettare ancora un decennio.

<sup>44</sup> *Ibidem.*



DANIELE PASQUINUCCI

Università degli Studi di Siena

### Le elezioni europee: solo “second – order elections”?

Le elezioni europee sono state finora un argomento di ricerca frequentato soprattutto dagli studiosi di politologia, i quali hanno concentrato la loro attenzione sulle cinque tornate elettorali indette tra il 1979 e il 1999 – sovente prese in esame singolarmente o comunque lasciando poco spazio alla comparazione diacronica – allo scopo di elaborare modelli analitici e interpretativi con cui “sistematizzare” dati e comportamenti elettorali connotati dalla “regolarità” e quindi suscettibili di generalizzazioni e teorizzazioni.

È alla scienza della politica che si deve la formula più diffusa e fortunata per l’interpretazione delle elezioni europee, quella di “*second order elections*” coniata nel 1980 – dopo le prime elezioni a suffragio diretto del 1979 – da Hermann Schmitt e Karlheinz Reif<sup>1</sup>. Quest’ultimo in particolare, politologo dell’Università di Mannheim, è stato uno dei primi studiosi a dedicare le proprie energie all’analisi di questo argomento, anche attraverso la costituzione del gruppo “European Electoral Studies”, a cui si devono studi, ricerche, raccolte di dati sulle elezioni europee, un lavoro realizzato anche in collaborazione con le istituzioni comunitarie<sup>2</sup>.

Attraverso quella definizione si mirava appunto a fornire un quadro concettuale utile all’analisi della dinamica delle elezioni al

<sup>1</sup> Cfr. KARLHEINZ REIF, HERMANN SCHMITT, “Nine Second Order Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results”, in *European Journal of Political Research*, a. VIII, 1980, pp. 3-44.

<sup>2</sup> Cfr. *Eurobarometro*, n. 22, dicembre 1984, p. 60.

---

Parlamento europeo. In sintesi, si muoveva dalla constatazione che il sistema comunitario di allora era subordinato alla volontà degli Stati membri (rappresentava cioè un sottosistema di Statizzazione), e passando attraverso l'accertamento della permanente centralità delle arene politiche nazionali si giungeva ad una svalutazione, per così dire, della elezione al Parlamento di Strasburgo, derubricata a semplice episodio della competizione domestica tra i diversi partiti politici per di più privo di qualunque conseguenza relativamente alla distribuzione del potere all'interno delle diverse istituzioni nazionali<sup>3</sup>.

Questo modello interpretativo riceveva, e riceve tuttora, un potente argomento a sostegno della propria validità nel fenomeno dell'astensionismo, che con il passare degli anni è divenuto un tratto saliente, e per molti giustamente preoccupante, del voto europeo. La scarsa affluenza alle urne non solo sembrava confermare l'insufficiente rilevanza del nuovo appuntamento elettorale ma costituiva anche una di quelle "regolarità" – cioè dati costanti –, necessarie alla elaborazione di categorie esplicative generali.

Va da sé che questa chiave di lettura – che come ho anticipato è stata fino a non molto tempo fa predominante nello studio delle elezioni europee – portava con sé delle conseguenze metodologiche di un certo rilievo, che in qualche modo erano utili a ribadire l'immutata validità interpretativa anche per elezioni europee successive a quelle del 1979. Se l'arena politica di riferimento, a dispetto della Comunità economica europea e dei suoi pur lenti sviluppi, rimaneva essenzialmente quella nazionale, era evidente l'inutilità di una analisi complessiva, potremmo dire veramente "europea", delle varie fasi elettorali, essendo sufficiente prendere in esame lo svolgimento delle singole elezioni paese membro per paese membro; se l'esito del voto europeo andava in realtà letto esclusivamente attraverso il prisma della competizione tra i partiti politici nazionali, e quindi della contingenza politica interna a

<sup>3</sup> K. REIF, H. SCHMITT, "Nine Second Order Elections", cit. Oppure ancora, le elezioni al Parlamento europeo "sono quindici elezioni nazionali separate che eleggono le delegazioni nazionali in un'istituzione internazionale e non le elezioni dei rappresentanti di un'unica assemblea sovranazionale": così LUCIANO BARDI e PIERO IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 51.

ciascun paese membro, era un esercizio velleitario considerare l'ipotesi che il passare del tempo potesse rinvigorire il carattere "autonomo" delle elezioni europee in modo da renderle oggetto di un'analisi storica specifica, che non fosse meramente quantitativa ma anche qualitativa (ad esempio, e tornerò successivamente su questo aspetto, attraverso una ricostruzione storica delle campagne elettorali europee); infine, se ciò che andava messo in luce erano gli elementi che si manifestavano ripetutamente, il semplice dato quantitativo che più di ogni altro si presentava costantemente nei diversi scenari nazionali era costituito dalla bassa percentuale di votanti, un fattore – oltretutto – la cui valorizzazione permetteva di confermare la giustezza della modellistica adottata, volta a riaffermare la insufficiente importanza di queste consultazioni di "secondo ordine".

Qualunque sia il giudizio che si può dare sul metodo e sulle interpretazioni che hanno guidato le ricerche alle quali ho fatto riferimento, non c'è dubbio che ad esse vadano riconosciuti i meriti che sempre spettano agli studi "pionieristici": in primo luogo di aver aperto la strada allo studio di un fenomeno nuovo, quindi di aver offerto stimoli e suggestioni, e infine – ma è un elemento fondamentale per chi si occupa di elezioni – di aver contribuito a un lavoro cospicuo e preziosissimo di ricerca e di pubblicazioni di dati e statistiche. E d'altro canto era probabilmente inevitabile che le prime ricerche sulle elezioni europee fossero appannaggio degli scienziati della politica, che dispongono delle conoscenze e delle metodologie necessarie all'analisi delle dinamiche politiche e sociali più legate alla contemporaneità.

Adesso però, a più di venti anni di distanza dalle prime elezioni al Parlamento europeo, è forse possibile proporre un approccio diacronico, e quindi una vera analisi storica, anche allo scopo di verificare le possibilità di elaborazione di nuove linee interpretative, maggiormente articolate rispetto a quelle finora utilizzate. Ciò non significa, vogliamo sottolinearlo con chiarezza, contrapporre Clio ad altre discipline per affermare primati o per proporre l'esclusività di determinati campi di ricerca. Intanto, per una ricerca storica, i venti anni prima ricordati possono non rappresentare un periodo sufficiente di decantazione; e in questo

---

senso la contaminazione con altre discipline scientifiche più che utile può rivelarsi indispensabile a superare alcuni ostacoli. Com'è abbastanza noto, inoltre, uno degli ambiti di studio che più richiede (sarebbe meglio dire impone) una integrazione disciplinare è proprio l'analisi del comportamento elettorale, nel quale possono trovare spazio la storia, la sociologia, la statistica, la politologia fino alla psicologia sociale. Infine, la storia del voto al Parlamento europeo è un segmento delle vicende della costruzione comunitaria, e l'interdisciplinarietà rappresenta una strada obbligata per chi vuole studiare il processo di integrazione europea anche nella sua evoluzione storica.

Se in questo caso è quindi facile e persino doveroso accogliere l'approccio interdisciplinare, va detto che – secondo la nostra opinione – nella prospettiva di una ricostruzione storica il criterio interpretativo da adottare per le elezioni europee deve invece segnare una netta soluzione di continuità con i primi studi dedicati a questo tema. Il modello di Schmitt e Reif prima richiamato è stato del resto esplicitamente messo in discussione in uno studio collettivo dedicato al voto europeo del giugno 1999. Uno degli autori del volume – André-Paul Frogner – ha criticato l'impostazione suddetta, negando che le elezioni europee siano “prive di significato”, oppure che ricevano tale significato soltanto dal funzionamento delle elezioni nazionali<sup>4</sup>. In realtà si tratta di tornate elettorali dotate di una propria logica, di una propria dinamica e di una propria strutturazione. A questa evoluzione si è giunti anche in virtù di un processo che ha accresciuto notevolmente la dimensione europea del dibattito elettorale, grazie ai cambiamenti avvenuti nello spazio della rappresentazione politica del processo di integrazione europea, sempre meno articolata nella diade destra/sinistra, e progressivamente più connotata dal confronto tra integrazione crescente da un lato e difesa della sovranità nazionale dall'altro<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> ANDRÉ-PAUL FROGNER, *Identité et participation électorale: pour une approche européenne des élections européennes*, in *Le vote des quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 93-94.

<sup>5</sup> BRUNO CAUTRÉS, RICHARD SINNOTT, *Les cultures politiques de l'intégration européenne: les attitudes vis-à-vis de l'Europe*, in *Le vote des quinze*, cit.

Il ripensamento va però a nostro avviso ampliato a tutte le elezioni europee, non solo a quelle svoltesi nel giugno del 1999. Il problema fondamentale non è quello di negare *a priori* la carenza di "europeizzazione" del voto per l'elezione diretta del PE, ma al contrario sottoporre quel dato a una nuova verifica attraverso un diverso metodo di analisi (ed anche, sia detto per inciso, con il ricorso a un ventaglio di fonti documentarie più ampio di quelle finora utilizzate). A tal fine, una efficace ricostruzione storica deve innanzitutto partire da una concezione del voto europeo inteso in senso complessivo; altrimenti detto occorre che lo studio delle elezioni degli europarlamentari venga affrontato con uno sguardo globale, quale che sia il soggetto su cui si concentra l'attenzione – le campagne elettorali, il comportamento degli elettori, i meccanismi di voto, le scelte delle élites, il ruolo delle istituzioni, l'analisi del risultato –, facendo del lato nazionale di tali singoli soggetti il contrappunto della lettura europea, un contrappunto assolutamente necessario – ad esempio per rendere conto delle differenze in seno alla Comunità/Unione europea – ma non prioritario e tantomeno centrale. In questa stessa direzione, assumendo l'unitarietà delle diverse fasi di cui si compongono le elezioni europee, non si dovrà più esaminare separatamente la scelta dei candidati in Portogallo, in Danimarca o in Germania, ma sottoporre a verifica, in una prospettiva storica, l'evoluzione complessiva della selezione dell'offerta elettorale; non si dovranno più ricostruire le singole campagne elettorali isolandole nella loro dimensione nazionale, ma partire dalla considerazione (talvolta dimenticata forse perché banale) che ogni cinque anni c'è una parte consistente del territorio europeo in cui partiti e movimenti politici, nello stesso periodo di tempo, con le stesse finalità (l'elezione di deputati a Strasburgo), talvolta con forme di collegamento, spesso aderendo a programmi e manifesti comuni, presentano ai cittadini le proprie posizioni politiche e i propri candidati<sup>6</sup>.

Il rischio, ben visibile, è di operare una scelta astratta o intellettualistica, teorizzando l'appartenenza delle elezioni europee

<sup>6</sup> Sulla crescente importanza delle elezioni europee cfr. ad esempio JULIE SMITH, *Citizens' Europe? The European Elections and the Role of the European Parliament*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1994.

---

ad un ambito esclusivamente sovranazionale; ma questo significherebbe, ad esempio, ignorare il peso, spesso decisivo, degli interessi nazionali negli stessi orientamenti dei partiti politici, oppure le differenze anche sostanziali che esistono (o che sono esistite) tra i meccanismi e le procedure di svolgimento delle elezioni europee nei singoli paesi, ad esempio in ordine ai sistemi elettorali<sup>7</sup>. Tenuti ben presenti questi elementi concreti, a nostro avviso è comunque giunto il momento di ricorrere ad una base di partenza nuova<sup>8</sup>, che muova in principio dal valore e dalla tendenza unificanti delle elezioni europee e collochi in quel contesto anche gli elementi di resistenza a questo processo di "europeizzazione" del voto per il Parlamento di Strasburgo.

Questa non è, in tutta evidenza, una scelta neutra, ma sottende una determinata concezione non solo delle elezioni europee ma più in generale del processo di integrazione. Deve essere chiaro tuttavia che tale interpretazione non si fonda su motivazioni "ideologiche" per così dire, o su una visione teleologica; come è da respingere l'idea di una convocazione comunitaria di tutto il passato europeo, come se esistesse una sorta di predestinazione all'unità iscritta nella storia<sup>9</sup>, così non crediamo che le elezioni europee debbano necessariamente, per quello stesso destino, divenire ciò che consultazioni elettorali nazionali rappresentano negli Stati retti da sistemi federali.

Questa ipotesi interpretativa scaturisce piuttosto sull'osservazione *ex-post* di dati di fatto, resa possibile proprio dalla maturazione dell'esperienza storica; e questi dati di fatto parlano della progressiva, pur se ancora insufficiente, de-nazionalizzazione del

<sup>7</sup> Differenze su cui insiste J. SMITH, *How European are European Elections?*, in JOHN GAFFNEY (ed. by), *Political Parties and the European Union*, London and New York, Routledge, 1996, p. 276.

<sup>8</sup> Reclamata anche, ad esempio, in MICHAEL MARSH and MARK FRANKLIN, *The Foundations: Unanswered Questions from the Study of European Elections, 1979-1994*, in CEES VAN DER EUIK and MARK N. FRANKLIN (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.

<sup>9</sup> Si veda, su questi problemi metodologici, ANTONIO VARSORI, "La questione europea nella politica italiana (1969-1979)", in *Studi storici*, a. 42, ottobre-dicembre 2001, pp. 953-954.

dibattito elettorale; mostrano il criterio che si va affermando, a livello europeo, nella valutazione dei risultati delle urne, sempre più giudicati come un confronto tra le grandi famiglie politiche europee (le elezioni del 1999 sono state rappresentate da tutti i mass media come la vittoria del Partito popolare europeo sul Partito socialista europeo); quegli elementi fattuali testimoniano infine del lento ma graduale incremento del coefficiente di uniformità del sistema elettorale, di cui è prova – ed è una novità di grande rilievo – la decisione, presa dal Regno Unito per le europee del giugno 1999, di infrangere il tabù dell'assoluta fedeltà al maggioritario di collegio a turno unico per introdurre una procedura, in verità assai complessa, ma che avvicina l'isola al resto del continente<sup>10</sup>.

Gli sforzi, compiuti soprattutto dal Parlamento europeo, per introdurre meccanismi elettorali uniformi ci permettono di fare un passo in avanti nel nostro discorso. Intanto, quei tentativi chiariscono ulteriormente come per comprendere pienamente il significato delle elezioni europee occorra inserirle nel contesto più ampio dell'integrazione europea, della sua concreta evoluzione storica. Con l'obiettivo del sistema elettorale uniforme il Parlamento si prefigge non solo di potenziare la propria autorità politica e di consolidare la propria legittimità democratica, ma cerca anche di rinvigorire nei cittadini la consapevolezza di appartenere ad una società europea comune<sup>11</sup>.

Nell'insieme, quindi, emerge chiaramente la volontà del Parlamento da un lato di sollecitare l'esercizio del diritto di voto (e questo obiettivo risale fino al 1979), e dall'altro di diffondere (attraverso il voto) una maggiore consapevolezza della coscienza e della cittadinanza europee.

<sup>10</sup> Cfr. ROBERTO BARZANTI, "Un sistema elettorale uniforme per il Parlamento europeo: tentativi europei e anomalie italiane", in *Europa Europe*, a. VIII, n. 4, 1999, pp. 143-149.

<sup>11</sup> Cfr. GIJS DE VRIES, "La procédure électorale uniforme du Parlement européen: un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens", in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 399, giugno 1996 e BRUNO RIONDEL, *Affirmation du Parlement européen et émergence d'une identité européenne des années soixante à nos jours*, in MARIE-THÉRÈSE BITSCH, WILFRIED LOTH, RAYMOND POIDEVIN, *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 295-298, che si riferisce, più in generale, al contributo che l'elezione diretta del Parlamento europeo può dare alla formazione dell'identità europea.

---

### 1. *Alcune linee di ricerca*

A questo punto la domanda che forse dobbiamo formulare è: come studiare questo insieme di misure e proposte? In che modo collegarle all'analisi delle elezioni europee? Esistono degli studi, anche in altri campi, che possono offrire spunti e suggerimenti, oppure partiamo dal nulla? A me pare che un buon punto di partenza esista proprio nel campo degli studi storici, e che sia costituito dalle ricerche elettorali condotte dalla storiografia e dalla politologia francesi, in particolare per il periodo successivo all'introduzione del suffragio universale del 1848, e, sulla scia di questa, dalla storiografia italiana, che si è particolarmente impegnata nella storia elettorale nell'età liberale. Anche in questo caso, evidentemente, si parla di paradigmi metodologici e interpretativi, elaborati per realtà storico/politiche assai distanti da quelle di cui ci stiamo occupando adesso, e che però possono rivelarsi assai utili per l'analisi delle elezioni europee.

Si può intanto partire da una considerazione preliminare, su cui hanno insistito soprattutto gli storici francesi, i quali sottolineano come l'istituzione elettorale non funzioni indipendentemente dalle azioni messe in campo per favorire l'esercizio del diritto di voto. Converrà allora analizzare con più attenzione le azioni elaborate dalle istituzioni comunitarie per far conoscere ai cittadini le elezioni europee (ad esempio i "Programmi di informazione sulle elezioni europee" promossi dal Parlamento nel 1984, basati essenzialmente su un set di pubblicazioni comuni preparate a Lussemburgo nelle lingue ufficiali della CEE; oppure ancora nello stesso anno il cortometraggio sul PE diffuso nei 10 paesi allora membri della Comunità); ma anche quelle pensate dai governi nazionali (nel 1979 in Olanda il ministero degli Esteri creò un "Comitato nazionale per la preparazione delle prime elezioni dirette al PE"<sup>12</sup>); senza dimenticare la ricca e composita attività

<sup>12</sup> WALTER J.P. KOK, ISAAC LIPSCHITS AND PHILIP VAN PRAAG JR., *The Netherlands*, in KARLHEINZ REIF (ed. by), *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985, p. 158.



informativa e di sollecitazione al voto svolta da soggetti quali i Movimenti federalisti ed europeisti<sup>13</sup>.

È anche questa una forma di *apprentissage* politico, come sono state definite le pratiche messe in atto nella Francia o nell'Italia ottocentesche allo scopo di educare alla democrazia i francesi e gli italiani facendo di loro, anche attraverso l'esercizio del diritto di voto, dei veri cittadini "nazionali"<sup>14</sup>. Il tirocinio, nel caso delle elezioni europee, serve invece a concorrere, attraverso l'esercizio del voto, all'assimilazione di una "coscienza europea", e da un certo punto in poi, contribuisce altresì a dare concretezza alla figura della "cittadinanza europea"<sup>15</sup>.

Nell'uno come nell'altro caso, sebbene per ragioni diverse, in contesti dissimili e al di fuori di ogni possibilità di comparazione, l'invito a votare ha dovuto poi fare i conti con un forte astensionismo (ricordiamo che alle ultime elezioni europee ha complessivamente partecipato soltanto il 49,62% degli aventi diritto, con punte minime del 24,02% nel Regno Unito, del 29,95% in Olanda e del 30% in Finlandia<sup>16</sup>).

Tuttavia a fronte della assoluta incomparabilità dei fenomeni analizzati sta la possibilità di prendere a prestito gli strumenti utilizzati da quegli storici e politologi che hanno già studiato il "fatto elettorale", il suo svolgimento, la cosiddetta "cultura del voto". In tempi abbastanza recenti, mi limito a questo esempio, molti studiosi si sono dedicati all'analisi delle campagne elettorali considerate non solo come parte integrante delle elezioni<sup>17</sup>, ma

<sup>13</sup> Vedi ad esempio UMBERTO MORELLI, *Il Movimento federalista europeo sopranazionale e l'Unione europea dei federalisti*, in ARIANE LANDUYT e DANIELA PREDA (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, Bologna, il Mulino, 2000, tomo II, pp. 713-717.

<sup>14</sup> Cfr. ALAIN GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1992, p. 199.

<sup>15</sup> In particolare a partire dal Trattato di Maastricht, che com'è noto ha istituito la "cittadinanza europea".

<sup>16</sup> Cfr. i dati riportati in JULIET LODGE (ed. by), *The 1999 Elections to the European Parliament*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

<sup>17</sup> RENÉ REMOND, *L'apport des historiens aux études électorales*, in DANIEL GAXIE (sous la direction de), *Explication du vote. Un bilan des études électorales*

---

come una delle fasi principali attraverso cui il cittadino diviene parte del sistema politico nazionale. Ma come è stato puntualizzato<sup>18</sup>, la campagna elettorale – a parità di sviluppo del sistema politico/partitico, come nel nostro caso – è una *issue* che esula da strette “gabbie” cronologiche, spaziali e geografiche. Essa, infatti, dà luogo a una continua riproduzione di momenti che assumono un carattere quasi “istituzionalizzato” nell’ambito del processo politico-elettorale<sup>19</sup>. La possibilità di individuare “tempi interni” validi per tutte le campagne elettorali europee (e che sulla scorta degli studi prima richiamati possiamo individuare, per le elezioni europee, nella designazione e proclamazione delle candidature, nelle varie attività pre-elettorali dei partiti e dei movimenti politici, nei risultati delle urne e nell’analisi del voto) fornisce una sorta di griglia interpretativa che rende più facile il nostro tentativo di un’analisi complessiva delle consultazioni elettorali europee che sia capace di superare l’ottica rigidamente nazionale.

La ricostruzione storica delle campagne elettorali europee può permettere di conoscere meglio la propaganda dei partiti politici e i temi da loro agitati nelle fasi pre-elettorali, consentendo perciò di articolare meglio certe valutazioni, finora incentrate generalmente sulla mancata “europeizzazione” del dibattito che precede le elezioni al PE<sup>20</sup>.

Per concludere questa analisi introduttiva, può forse essere utile riassumere brevemente quelle che ci appaiono le caratteristiche necessarie ad una ricerca storica sulle elezioni europee che voglia essere innovativa e offrire nuovi spunti interpretativi: in primo luogo occorre un approccio “globale” alle elezioni europee, pur nella consapevolezza dell’importanza di quelli che possiamo definire i condizionamenti e le tradizioni nazionali; quindi, la di-

*en France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1989, p. 199.

<sup>18</sup> SERGE NOIRET, *Le campagne elettorali dell’Italia liberale*, in PIER LUIGI BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra otto e Novecento*, Venezia, Istituto veneto di Scienze, Lettere ed Arti, 1997, pp. 423-424.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 423.

<sup>20</sup> Cfr. M. MARSH and M. FRANKLIN, *The Foundations: Unanswered Questions from the Study of European Elections*, cit., pp. 27-28.

sponibilità alla "contaminazione" con altre discipline; un ventaglio più ampio di fonti, e infine la capacità di trarre insegnamenti e stimoli da ciò che è già stato scritto, soprattutto sul versante della metodologia da utilizzare nello studio delle elezioni politiche.

Vediamo adesso, brevemente, in che modo è possibile applicare alcune delle ipotesi sopra menzionate a un'analisi storica di tre fasi fondamentali delle elezioni europee, vale a dire il processo di elaborazione di una procedura uniforme, le campagne elettorali e l'analisi dei risultati delle elezioni.

## 2. *La vexata quaestio della procedura elettorale uniforme*

Quanto sia importante ricostruire il processo storico al fine di comprendere le vicende relative alle elezioni europee, e di cogliere appieno il loro progressivo consolidamento nella competizione politica europea, lo possiamo constatare esaminando il tema della uniformazione della procedura elettorale. Un'analisi diacronica dei tentativi di definizione di procedure comuni mette in luce come la graduale armonizzazione delle regole del gioco non sia soltanto un valore "in sé", ma rappresenti anche un'interessante chiave di lettura per verificare sia il crescente grado di "autonomia" delle elezioni europee sia il riconoscimento della loro piena legittimità. L'autonomia, nel nostro caso, consiste nella percezione diffusa, da parte degli attori principali della competizione elettorale (in primo luogo soggetti istituzionali, partiti, movimenti politici, candidati, elettori e mass media) di una *indipendenza* delle elezioni europee rispetto alle varie elezioni nazionali. Riguardo alla legittimità, questa potrebbe sembrare ovvia, ma – sotto alcuni profili – alla fine degli anni Settanta tale attributo non era affatto indiscusso.

Sin dalla Convenzione per le elezioni europee, presentata dal Gruppo di lavoro presieduto da Fernand Dehousse nel febbraio del 1960, e approvata nel maggio successivo, dopo molte discussioni, dall'Assemblea parlamentare europea<sup>21</sup>, era stato realistica-

<sup>21</sup> Cfr. *Assemblée parlementaire européenne, Débats, Session de mai 1960*, le sedute del 10, 11 e 16 maggio.

---

mente chiarito che “uniformità” non doveva significare “identità”<sup>22</sup>. Inoltre, il progetto prevedeva un regime transitorio che permetteva agli Stati di adottare “la loi électorale qui leur convient le mieux” fermo restando l’obbligo “qu’elle soit conforme aux principes généraux du traité et que les liens entre les parlements nationaux et les parlements européens soient maintenus”<sup>23</sup>. Nonostante la cautela con cui si era mosso il gruppo di lavoro, la Convenzione (che regolamentava in modo organico lo svolgimento delle elezioni europee) venne di fatto accantonata, insieme all’elezione diretta dal Parlamento europeo. In tal modo si arrecava un *vulnus* al Trattato di Roma, che all’articolo 138 affidava all’Assemblea il compito di formulare “progetti intesi a permettere l’elezione a suffragio universale diretto” e al Consiglio il diritto di stabilire – con deliberazione unanime – “le disposizioni di cui raccomanderà l’adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”. La responsabilità del mancato rispetto dell’art. 138 fu ben presto attribuita proprio al Consiglio dei ministri, dove la Francia volle per lungo tempo lasciare in sospeso la questione del voto europeo<sup>24</sup>. La linea fran-

<sup>22</sup> Vedi il testo della Convenzione depositato in Archives Historiques des Communautés Européennes (AHCE), Fond Fernand Dehousse: “L’expression [procedura uniforme] désigne clairement une loi électorale qui soit fondamentalement la même dans les six pays. C’est le sens de la disposition et c’est aussi la solution que le Groupe de Travail a considéré comme la meilleure. Le Groupe de Travail est toutefois tombé d’accord sur le fait que la notion d’uniformité n’est pas synonyme de celle d’identité” (p. 19). Sul tema si veda anche GUIDO VAN DEN BERGHE, *What is a “uniform procedure”?*, in AA.VV., *The European Parliament towards a uniform procedure for direct elections*, Florence, European University Institute, 1981, p. 11.

<sup>23</sup> Cfr. l’intervento del presidente della Commissione affari politici e questioni istituzionali in Assemblée parlementaire européenne, *Débats*, Session de mai 1960, séance du mardi 10 mai 1960, p. 20.

<sup>24</sup> In occasione della riunione dei ministri degli Affari esteri dell’Unione dell’Europa occidentale svoltasi a Bonn nel maggio del 1961, venne approvato il *Projet de rapport de la Commission d’études aux Chefs d’Etat ou de Gouvernement* che così recitava: “Cinq délégations estiment d’autre part qu’il serait possible que les Chefs d’Etat ou de Gouvernement prissent dès maintenant la décision d’étudier la suite à donner aux propositions établies par l’Assemblée parlementaire européenne en ce qui concerne l’élection de cette Assemblée au

cese ebbe anche dei sostenitori occasionali<sup>25</sup>, ma il vero alleato dei gollisti era naturalmente il diritto di veto. Nel marzo del 1969 la negligenza del Consiglio spinse la Commissione giuridica del Parlamento europeo a proporre, sulla base dell'articolo 175 del Trattato, una forte sollecitazione al Consiglio stesso affinché affrontasse la questione dell'elezione diretta, pena il ricorso alla Corte di giustizia<sup>26</sup>. Di fronte all'ostruzionismo del governo di Parigi in alcuni paesi della CEE si giunse addirittura a ipotizzare la promulgazione di una legislazione nazionale allo scopo di organizzare il voto europeo<sup>27</sup>.

Nonostante queste pressioni, fu necessario attendere la svolta del nuovo decennio e il Vertice di Parigi del 1974 affinché l'elezione diretta del Parlamento europeo ottenesse finalmente il via libera degli Stati membri. Conseguentemente, fu riaperto anche il dossier relativo alla comune normativa elettorale. Nel nuovo progetto di convenzione presentato dal socialista olandese Schelto Patijn e approvato dal Parlamento europeo il 14 gennaio del 1975<sup>28</sup>, si adottava una soluzione di basso profilo, con un livello di uniformità ancora minore di quanto suggerito dal progetto

suffrage universel direct. La délégation française considère que le moment n'est pas encore venu d'entrer dans cette voie" (AHCE, Ministère des Affaires étrangères français, 13.31).

<sup>25</sup> Cfr. l'intervento di Attilio Piccioni, presidente in carica del Consiglio della CEE e dell'Euratom, in *Parlement européen, Débats. Compte rendu in extenso des séances, Session 1962-1963, séance du mercredi 21 novembre 1962*, p. 132: "Quant à l'élection du Parlement au suffrage universel, il me semble que l'on peut tout ou moins dire que, pour des raisons diverses qui ne sont pas toutes à négliger, elle ne révet apparemment pas une actualité pressante".

<sup>26</sup> "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee" (GUCE), *Discussioni del Parlamento europeo. Sessione 1969-1970. Resoconto stenografico delle sedute*, seduta di mercoledì 12 marzo 1969. Anche in ragione delle proteste dei deputati europei, nella seduta del Parlamento dell'11 dicembre 1969 l'allora presidente di turno del Consiglio, l'olandese De Koster, affermò che l'istituzione da lui presieduta "stava effettuando un'analisi approfondita del progetto elaborato nel 1960 dal Parlamento europeo".

<sup>27</sup> GUCE, *Discussioni del Parlamento europeo. Sessione 1969-1970. Resoconto stenografico delle sedute*, seduta di giovedì 11 dicembre 1969.

<sup>28</sup> GUCE, *Discussioni del Parlamento europeo. Sessione 1974-1975. Resoconto stenografico delle sedute*, seduta di martedì 14 gennaio 1975.

---

Dehousse. Ne scaturì l'Atto del Consiglio dei ministri del 20 settembre 1976, che dopo aver fissato una serie di criteri generali ai quali attenersi per le prime elezioni (durata e incompatibilità del mandato, periodicità delle elezioni, ripartizione dei seggi tra Stati membri, ecc.), attribuiva al Parlamento l'incarico di risolvere il problema della procedura uniforme attraverso l'elaborazione di "un progetto" (mentre l'articolo 21 del Trattato CECA e l'articolo 138 del Trattato CEE parlavano di *progetti*). Fino all'entrata in vigore di tale procedura, le varie fasi delle elezioni sarebbero state disciplinate in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali<sup>29</sup>. La convinzione diffusa, sebbene da alcuni contestata<sup>30</sup>, era che per il 1984 gli elettori della Comunità europea avrebbero dovuto votare con un sistema di regole comuni allo scopo di valorizzare il significato sovranazionale delle elezioni.

L'Atto del Consiglio metteva in moto un duplice processo. Nei nove paesi membri si doveva prima ratificare la decisione dell'istituzione comunitaria – e quindi accettare il principio dell'elezione diretta del PE – e poi promulgare la legge per le elezioni europee del 1979. A livello comunitario, invece, avrebbe dovuto avviarsi il confronto per la definizione di regole elettorali quanto più possibili simili nei diversi paesi membri in vista delle elezioni del 1984.

I due piani, nazionale e sovranazionale, erano in realtà collegati, come si può ben vedere dal processo di ratifica dell'Atto. Quest'ultimo incontrò qualche difficoltà, di tipo diverso, nel Regno Unito, in Belgio, Danimarca e in Francia<sup>31</sup>. Il caso francese, in particolare, può essere assunto come paradigmatico della resi-

<sup>29</sup> L'Atto è consultabile anche in <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/it/ittoc117.htm>.

<sup>30</sup> In effetti, mentre il rapporto Patijn del 1975 indicava la necessità di elaborare la procedura uniforme "au plus tard en 1980", in occasione della firma dell'Atto del 20 settembre 1976 né il presidente del Consiglio né il presidente del Parlamento europeo fecero riferimento ad una scadenza precisa (cfr. YVON QUINTIN, "Vers une procédure électorale uniforme. Essai d'explication d'un échec", in *Revue du Marché commun*, n. 267, mai 1983, p. 269).

<sup>31</sup> Cfr. MARK HAGGER, *Towards a Comparison of Nine Legislative Processes*, in VALENTINE HERMAN e MARK HAGGER, *The Legislation of Direct Elections to the European Parliament*, Aldershot, Gower, 1980, p. 264-266.

stenza ad accettare il principio stesso delle elezioni europee. I gollisti, sostenuti dai comunisti, mettevano infatti in dubbio la costituzionalità dell'Atto, da loro interpretato come un attacco alla sovranità e alla indipendenza nazionale, e ne chiesero la rinegoziazione al fine di garantire la limitazione dei poteri del Parlamento europeo eletto a suffragio universale. Tra i più pervicaci avversari dell'Atto del Consiglio vi era l'ex primo ministro gollista Michel Debré, leader dell'ala ortodossa dei gollisti e da sempre critico verso l'elezione europea<sup>32</sup>, il quale considerava l'ipotesi di una procedura elettorale uniforme (prefigurata dall'art. 7 dell'Atto) come il riflesso dell'"*idée théorique, irréaliste, que l'ensemble des peuples européens constitue une nation dont la règle institutionnelle peut être unique*"<sup>33</sup>.

L'asprezza della polemica, e i rischi legati alle tattiche dilatorie minacciate dai gollisti e dai comunisti, indussero Valéry Giscard d'Estaing, allora presidente della Repubblica, a rimettere la questione alla valutazione del Conseil Constitutionnel. La decisione del Conseil, resa pubblica il 30 dicembre 1976, solo apparentemente rappresentò una vittoria per gli "europeisti". È vero infatti che essa riconosceva che l'impegno internazionale contratto dalla Francia in merito allo svolgimento delle elezioni europee era conforme alla *lex fundamentalis* e non richiedeva quindi un processo di revisione costituzionale<sup>34</sup>. Ma al contempo, il Conseil – dopo aver affermato che qualunque alterazione delle competenze del Parlamento europeo in seguito alle elezioni a suffragio universale sarebbe stata "without effect in relation to France"<sup>35</sup> –, stabiliva che la "procedura elettorale uniforme" non poteva in

<sup>32</sup> Cfr. MICHEL DEBRÉ, *Français choisissons l'espoir*, Paris, Albin Michel, 1979, pp. 181-214.

<sup>33</sup> FRANÇOIS D'ORCIVAL et MICHEL CHAMARD, "La bombe de l'article 7", in *Valeurs actuelles*, 16-22 avril 1979.

<sup>34</sup> VINCENT COUSSIRAT-COUSTÈRE, "Le Conseil Constitutionnel et l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne", in *Annuaire français de droit international*, XXII, 1976, p. 815.

<sup>35</sup> ROBERT KOVAR and DENYS SIMON, "Some reflections on the Decision of the French Constitutional Council of December 30, 1976", in *Common Market Law Review*, vol. 14, n. 4, November 1977, p. 560.

---

alcun modo mettere in discussione il principio della indivisibilità della Repubblica. La precisazione era intesa a scartare qualunque ipotesi tesa a creare circoscrizioni transnazionali nelle regioni di frontiera (possibilità alquanto remota all'epoca) e soprattutto a escludere la divisione del territorio in circoscrizioni regionali<sup>36</sup>. Venivano così a mancare i presupposti per un possibile compromesso tra i fautori del sistema maggioritario a rappresentanza territoriale e i sostenitori della rappresentanza proporzionale in vista dell'elaborazione della procedura uniforme<sup>37</sup>.

Dalla sentenza del Conseil conseguì una legge elettorale dai tratti "nazionalistici", il cui primo articolo stabiliva che "the method of electing the French representatives to the Assembly of the European Communities, as laid down in this law, may only be altered by virtue of a further law"<sup>38</sup>.

Date queste premesse non stupisce che la procedura elettorale uniforme abbia assunto nel tempo le caratteristiche di una *vexata quaestio*. Prima di ricostruire il percorso sinora compiuto sono tuttavia necessarie alcune considerazioni preliminari. In questo senso, non è inutile ripetere che la procedura uniforme è ben lontana dall'essere raggiunta. Varie sono le ragioni che spiegano questa situazione, e tra quelle meno ricordate vi è il fatto che le diverse legislazioni elettorali nazionali vigenti prima delle elezioni europee non erano mere astrazioni dell'ingegneria elettoraleistica bensì conseguivano da determinate condizioni storico-politiche, sociali e culturali; a loro volta, la difesa e il consolidamento di quelle regole di fronte alla volontà di uniformare non scaturivano solo da interessi particolaristici *nazionali* (ad esempio quelli dei governi o dei partiti politici) ma trovavano giustificazione nella familiarità dei diversi elettorati nei confronti di precisi meccanismi elettorali (familiarità che, tra l'altro, favorisce la partecipazio-

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 539-540.

<sup>37</sup> L. BARDI, *The Harmonisation of European Electoral Law*, in S. NOIRET (ed.), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting System in 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1990, p. 510.

<sup>38</sup> Citato in VALENTINE HERMAN and JULIET LODGE, *Direct Elections: Outcomes and Prospects*, in *The Legislation of Direct Elections to the European Parliament*, cit., p. 251.



ne al voto). Decomporre regole, pratiche e abitudini elettorali sedimentate per poi amalgamarle in una procedura comune non era (non è) compito facile. Di questa complessità il Parlamento europeo era consapevole, come testimonia l'esauriente ricognizione dei sistemi elettorali in vigore nella CEE compiuta nel 1975 dalla Direzione generale per la ricerca e la documentazione<sup>39</sup>.

L'obiettivo è stato poi reso ancora più difficile dall'assenza, per molto tempo, di un coerente disegno istituzionale capace di collegare le elezioni europee a un incremento dei poteri del Parlamento europeo<sup>40</sup>.

Vi sono ovviamente anche altre motivazioni alla base del fallimento dei tentativi di introdurre una procedura comune; ma la domanda che ci dobbiamo porre adesso è se la constatazione dell'insuccesso e l'individuazione delle ragioni ad esso sottese siano un dato sufficiente per avvalorare ulteriormente la tesi di una assoluta mancanza di autonomia del voto europeo rispetto a quello nazionale. Dal punto di vista dell'analisi storica, la risposta è negativa. In effetti, ciò che la ricostruzione diacronica consente di cogliere è il processo – non lineare – di incremento della *potenziale incisività* delle proposte avanzate per arrivare finalmente alla procedura uniforme: questa evoluzione, di per sé, testimonia di una crescente legittimità (nel senso indicato precedentemente) delle elezioni europee e delle misure tese a renderle veramente "sovranazionali".

Vediamo dunque, in sintesi, la fasi principali di questo processo. Dopo le prime elezioni europee la Commissione politica del PE fu autorizzata a elaborare un rapporto sulla procedura elettorale uniforme, sulla base dei lavori svolti da una sotto-commissione *ad hoc*. Fino al giugno del 1980 la Commissione fu presieduta da Jean Rey, mentre l'incarico di *rapporteur* venne affidato al francese Jean Seitlinger, membro del gruppo popolare. Rispetto al rapporto Patijn prima ricordato la sotto-commissione si poneva inizialmente traguardi più ampi, poiché mirava a "adopter un système électoral vraiment commun, et non pas seulement des orientations générales dont les différents systèmes nationaux de-

<sup>39</sup> AHCE, Bocklet Report (BR), 74.

<sup>40</sup> L. BARDI, *The Harmonisation of European Electoral Law*, cit., pp. 515 e ss.

vraient s'inspirer"<sup>41</sup>. Malgrado ciò, nella prima riunione Rey cercò di convincere i membri della sotto-commissione ad adottare un approccio "minimalista", teso all'affermazione di due principi basilari, e cioè la necessità che le elezioni europee si tenessero con il sistema proporzionale e il riconoscimento del diritto al voto per ogni cittadino della Comunità. Questa impostazione avrebbe permesso di "arrivare a una prima legislazione che possa essere adottata ed applicata in tempo utile", mentre l'adozione di un "programma massimo" (richiesto da altri membri della sotto-commissione<sup>42</sup>) doveva fare i conti con l'indisponibilità degli Stati nazionali a modificare le rispettive normative elettorali in tempi rapidi e in modo sostanziale<sup>43</sup>.

La maggioranza della sotto-commissione scelse però di seguire la linea, teoricamente più ambiziosa, indicata da Seitlinger, il quale era convinto che una proposta eccessivamente modesta "was open to challenge in the European Court of Justice, on the grounds that it lacked sufficient element of uniformity"<sup>44</sup>.

D'altro canto, quand'anche avesse prevalso, l'*understatement* voluto da Jean Rey si sarebbe rivelato insufficiente, poiché i rappresentanti inglesi chiarirono subito che uno dei due principi difesi dal liberale belga, e cioè la rappresentanza proporzionale, ben difficilmente poteva superare l'opposizione britannica:

*Lord Douro* was doubtful if his group would accept, and almost certainly the House of Commons would not accept a national list whose members represented the whole country rather than constituencies (...).

*Mr Fergusson* said that there was considerable support in the UK for some kind of PR, but apprehension existed in the two major parties as regards its use in *national elections*<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Klaus Poehle, *Note à l'attention de M. H.-J. Opitz, Secrétaire général*, Luxembourg, le 9 février 1982, in AHCE, BR 87.

<sup>42</sup> Cfr. *Meeting of the Sub-Committee on the Uniform Electoral Procedure*, 27 November 1979, in AHCE, BR 88.

<sup>43</sup> PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE POLITICA, *Nota dell'on. Rey Presidente della Sottocommissione "Progetto di procedura elettorale uniforme"*, 22 maggio 1980, PE 65.385.

<sup>44</sup> Cfr. DAVID MILLAR, "A Uniform Electoral Procedure for European Elections", in *Electoral Studies*, vol. 9, n. 1, 1990, p. 38.

<sup>45</sup> D. Millar, *Note for the attention of Mr John P.S. Taylor, Director General*

La prevedibile opposizione dei laburisti e dei conservatori inglesi vanificava l'opera di *lobbying* svolta dal *National Committee for Electoral Reform* (un sodalizio interpartitico nato alla metà degli anni Settanta per coordinare le varie organizzazioni inglesi favorevoli alla riforma elettorale<sup>46</sup>) e dal Partito liberale inglese<sup>47</sup>. Quest'ultimo, nelle elezioni europee del 1979, era stato fortemente danneggiato dal sistema *first past the post* vigente in Inghilterra, visto che con il 13,1% dei voti non aveva ottenuto alcun seggio a Strasburgo. Questo squilibrio alterò la composizione del Parlamento europeo, causando la protesta di Gaston Thorn, candidato alla presidenza del PE, che affermò che il nuovo Parlamento europeo doveva "farsi promotore di un sistema elettorale più democratico di quello britannico attuale che ha privato i liberali di una rappresentanza all'Assemblea pur avendo ottenuto il 13,1 per cento dei voti nel Regno Unito"<sup>48</sup>. Cinque anni dopo Simone Veil e Roy Jenkins ipotizzarono il ricorso alla Corte europea per costringere il Regno Unito ad adottare la rappresentanza proporzionale. Il fatto che nelle elezioni europee del 1984 l'alleanza formata dal Partito socialdemocratico e dai liberali inglesi avesse ottenuto 19,5% dei voti e nessun seggio al PE "has cheated not only the voters of Britain but the voters of Europe as well"<sup>49</sup>.

Così come i risultati delle elezioni europee oltremarina non costituivano una questione di esclusiva pertinenza inglese, l'ostilità per il lavoro svolto da Seitlinger non era circoscritta ai due principali partiti britannici. Dopo l'approvazione della sua relazione da parte del Parlamento europeo il 10 marzo 1982, Seitlinger fece un viaggio in nove delle dieci capitali della CEE e, dopo aver registrato le molte obiezioni, giunse alla conclusione "qu'il y a un manque de la volonté politique pour adopter et réaliser les

*Political Committee. Meeting of Sub-Committee on Uniform Electoral Procedure, 18 December 1979, in AHCE, BR 88.*

<sup>46</sup> Cfr la lettera da Richard Holme (Director of the National Committee for Electoral Reform) a H.J. Opitz in data 9 february 1981, in AHCE, BR 99.

<sup>47</sup> Cfr. la lettera da Richard Holme a Jean Seitlinger in data 18 november 1980, in AHCE, BR 99.

<sup>48</sup> Cfr. "Per la presidenza si parla di Thorn", in *Avvenire*, 15 giugno 1979.

<sup>49</sup> "Jenkins PR plea backed in Europe", in *The Times*, 26 luglio 1984.

---

propositions du Parlement européen du 10 mars 1982<sup>50</sup>. Persino in seno al Parlamento europeo vi erano perplessità: il gruppo socialista, ad esempio, riteneva necessario rinunciare a introdurre la procedura uniforme per il 1984, "tanto più che è lecito dubitare che un siffatto sistema, anche se dovesse essere deciso dal Parlamento europeo, verrebbe approvato dal Consiglio dei ministri e ratificato dai Parlamenti nazionali". I socialisti al PE raccomandavano piuttosto "di adottare una legge-quadro che si limiti all'uniformazione di altre questioni del diritto elettorale (ad esempio, età minima per l'elettorato attivo e passivo, diritto di voto dei cittadini della Comunità indipendentemente dal loro domicilio, ecc.)"<sup>51</sup>.

Si potrebbe essere indotti a pensare che l'ampiezza delle reazioni negative scaturisse dal carattere avanzato della risoluzione Seitlinger. Al contrario, essa era complessivamente debole, non priva di elementi contraddittori<sup>52</sup>, e soprattutto – contrariamente alla volontà iniziale del deputato francese – non stabiliva affatto una reale procedura comune. È vero che la risoluzione optava per lo scrutinio proporzionale, ma agli stati membri veniva lasciata una discrezionalità assai ampia, ad esempio nella delimitazione delle circoscrizioni elettorali, nella definizione delle condizioni per l'apparentamento delle liste a livello nazionale, nei requisiti per la presentazione delle liste, nella determinazione di una soglia elettorale<sup>53</sup>.

Dopo l'adozione da parte del Parlamento europeo nel marzo del 1982, anche la risoluzione Seitlinger si fermò di fronte all'ostilità del

<sup>50</sup> *Rapport de M. Jean Seitlinger, Rapporteur pour une procédure électorale uniforme pour l'élection directe du Parlement européen*, 11 février 1983, in AHCE, BR 21.

<sup>51</sup> Lettera dell'on. Ernst Glinne, presidente del Gruppo socialista, all'on. Mariano Rumor, presidente della Commissione politica, senza data, allegata a Parlamento europeo, Commissione politica, *Comunicazione ai Membri*, 16 giugno 1981, PE 73.743. La lettera è stata consultata in AHCE, Archivio Pier Virgilio Dastoli (PVD), file 22.

<sup>52</sup> In particolare sul problema del voto attivo e passivo concesso ai ressortissants da uno Stato membro residenti sul territorio di un altro Stato membro. Cfr. Y. QUINTIN, *Vers une procédure électorale uniforme*, cit., p. 271.

<sup>53</sup> *Parlement européen, Documents de séance 1981-1982, Rapport relatif à un projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen*, Rapporteur M. Jean Seitlinger, 10 février 1982, PE 64.569/A/def. I.

Consiglio<sup>54</sup>. È comunque da sottolineare che alcuni dei principi sanciti dalla risoluzione furono adottati nella legislazione elettorale degli Stati membri<sup>55</sup>. Ad esempio, in Belgio<sup>56</sup> fu concesso il diritto di voto a tutti i cittadini della Comunità residenti in quel paese.

Comunque la questione della procedura elettorale uniforme venne demandata al Parlamento europeo eletto nel 1984, e nel settembre di quell'anno la Commissione affari politici designò Reinhold Bocklet (tedesco e membro dell'European People's Party), come relatore sulla procedura elettorale uniforme. Bocklet dette un ritmo assai sostenuto ai lavori della Commissione e riuscì a portare a termine il suo compito all'inizio del 1985. L'intenzione era di dare al Consiglio dei ministri il maggior margine di tempo possibile prima delle elezioni europee del 1989<sup>57</sup>. La velocità con cui era stato elaborato il progetto non discendeva tuttavia da un alto livello di concordia in seno alla Commissione. D'altro canto, ancora una volta la conflittualità tra i membri dell'organismo parlamentare non era dovuta da un livello particolarmente avanzato del progetto voluto da Bocklet. In effetti, anche questa risoluzione – come quella Seitlinger – aveva un livello di uniformità abbastanza basso. Il sistema elettorale prescelto era quello proporzionale e il computo dei voti doveva essere effettuato con il sistema D'Hondt. Agli Stati membri erano concesse molte deroghe, nella convinzione che soltanto le procedure di calcolo e le disposizioni relative all'elettorato attivo e passivo dovessero essere

<sup>54</sup> D. MILLAR, "A Uniform Electoral Procedure", cit., p. 40.

<sup>55</sup> Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, DIREZIONE GENERALE DELLA RICERCA E DELLA DOCUMENTAZIONE, *Leggi elettorali nazionali per le elezioni europee del 1984*, 14 giugno 1984, PE 90.698. Per le elezioni del 1984 solo Francia, Regno Unito, Germania e Olanda lasciarono immutata la legge elettorale: cfr. D. MILLAR, *European Elections Procedures*, in J. LODGE (ed.), *Direct Elections to the European Parliament 1984*, London, MacMillan, 1986, p. 41.

<sup>56</sup> Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, DIREZIONE GENERALE DELLA RICERCA E DELLA DOCUMENTAZIONE, *Leggi elettorali nazionali per le elezioni europee del 1984*, 14 giugno 1984, PE 90.698. Nel febbraio del 1984, in Belgio fu sancita anche l'incompatibilità tra il mandato di parlamentare nazionale e quello di parlamentare europeo (cfr. "Belgique: la chasse aux cumuls est ouverte", in *La Libre Belgique*, 22 février 1984).

<sup>57</sup> D. MILLAR, "A Uniform Electoral Procedure", cit., p. 41.

---

considerati "elementi fondamentali" di una procedura uniforme<sup>58</sup>. Nondimeno, come abbiamo anticipato, i gruppi politici presenti in Commissione erano contrari a molti aspetti della risoluzione. Il gruppo democratico europeo era diviso sulla rappresentanza proporzionale; il gruppo liberale continuava a considerare valida l'impostazione "minimalista" di Rey, espressa dalla formula "PR and universal voting rights"; infine, il gruppo socialista semplicemente non aveva una posizione:

Some members [del gruppo socialista] want a more uniform, wider proposal than the Bocklet one. Many British, Danes and Greeks are against the principle of a uniform procedure<sup>59</sup>.

Un altro problema per il progetto Bocklet scaturì dall'attitudine della Commissione giuridica del PE, che alla vigilia del voto della Commissione politica presentò il suo parere sul progetto di procedura uniforme in corso di elaborazione (*rapporteur* l'italiano Roberto Barzanti, membro del gruppo comunista e apparentati)<sup>60</sup>. Il parere, approvato con 15 voti a favore e 3 astensioni, criticava implicitamente il "basso profilo" adottato da Bocklet, asserendo che una procedura elettorale poteva dirsi realmente "uniforme" solo quando "it ensures a substantial degree of similarity between the principle elements which makes up the system (...). It is necessary to oppose any system which allows excessive scope for derogations"<sup>61</sup>. Più in generale, il documento fissava obiettivi molto più ambiziosi di quelli fatti propri dalla Commissione politica<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> INES CASCIARO, "L'elezione del parlamento europeo: i dodici sistemi elettorali attuali ed i progetti per un sistema elettorale uniforme", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 4, luglio-dicembre 1990, pp. 68-71.

<sup>59</sup> D. Millar, *Note for Mr K. Poebke, Director*, Luxembourg, 25 January 1985, in AHCE, BR 3.

<sup>60</sup> Il regolamento del parlamento europeo, approvato nel maggio del 1983 (allegato V), assegnava alla Commissione politica la competenza per la elaborazione del progetto di procedura elettorale uniforme, mentre la Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini doveva esprimere il suo parere sullo stesso.

<sup>61</sup> *Opinion of the Committee on Legal affairs and Citizen's Rights*, PE 94. 927/A/fin., in AHCE, BR 117.

<sup>62</sup> Oltre al documento sopra citato, cfr. INES CASCIARO, "L'elezione del parlamento europeo", cit., pp. 71-75.

Giunta alla votazione in Commissione politica, la risoluzione Bocklet ottenne un risultato alquanto deludente, con soli 16 voti a favore, 8 contro e 13 astensioni. Votarono a favore i membri del gruppo popolare, i gollisti e alcuni socialisti. Si opposero invece quasi tutti i membri inglesi e molti esponenti della sinistra, mentre tra i comunisti e i liberali prevalsero le astensioni<sup>63</sup>.

Date queste condizioni, era improponibile l'ipotesi di affrontare il dibattito e il voto del Parlamento europeo riunito in seduta plenaria. Si pensò allora di conquistare il consenso attraverso una versione modificata del testo, e a tal fine nel marzo del 1986 i presidenti dei gruppi politici al PE deliberarono di costituire un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti di tutte le formazioni politiche presenti al parlamento europeo. In un primo ciclo di riunioni svoltesi tra il marzo e il luglio del 1986 il gruppo trovò un punto di intesa avanzato sui principi fondamentali sui quali basare il progetto<sup>64</sup>. In particolare con questo nuovo tentativo si intendeva: i) raggiungere un elevato carattere di uniformità; ii) individuare un "giusto compromesso" tra un sistema proporzionale con liste e un sistema uninominale in circoscrizioni elettorali, in modo che il Parlamento europeo rispecchiasse fedelmente la molteplicità delle correnti nazionali, regionali e ideologiche presenti in seno alla Comunità. Il potere di regolamentazione degli Stati membri veniva mantenuto soltanto sulla ripartizione delle circoscrizioni e sull'ammissione di candidati di nuovi partiti o gruppi elettorali. L'unità territoriale fondamentale del sistema elettorale avrebbe dovuto essere il collegio plurinominale (circoscrizione regionale) per garantire un legame tra il deputato e gli elettori. Si prevedeva inoltre il voto preferenziale obbligatorio e

<sup>63</sup> D. MILLAR, "A Uniform Electoral Procedure", cit., p. 42.

<sup>64</sup> Al raggiungimento di un accordo non fu certamente estranea la sentenza della Corte europea di giustizia emessa, in seguito al ricorso dei verdi francesi e della destra europea riguardo ai finanziamenti del Parlamento europeo per la campagna elettorale: cfr. FULCO LANCHESTER, "Parlamento europeo: il progetto di procedura elettorale uniforme", in *Quaderni costituzionali*, a. VII, n. 1, aprile 1987, pp. 152-154 e RICHARD CORBETT, FRANCIS JACOBS and MICHAEL SHACKLETON, *The European Parliament*, London, John Harper, 2000, p. 20.

l'esclusione delle clausole percentuali minime<sup>65</sup>. Tra l'ottobre e il dicembre dello stesso anno la Commissione si concentrò sui dettagli della proposta, apportando modifiche sostanziali agli articoli 4, 5 e 6 della originaria risoluzione Bocklet votata dalla Commissione politica<sup>66</sup>, e nell'aprile del 1987 il lavoro era finalmente giunto a conclusione<sup>67</sup>.

Sebbene presentasse limiti e incongruenze<sup>68</sup>, e benché non garantisse una dimensione completamente europea al voto per il parlamento di Strasburgo, la nuova versione del progetto Bocklet costituiva "a great step forward towards the supranationalisation of European elections"<sup>69</sup>. Essa stabiliva, tra l'altro: i) l'obbligo per gli Stati membri che inviavano più di sei rappresentanti al Parlamento europeo di ripartire il proprio territorio nazionale in circoscrizioni elettorali nelle quali eleggere da 5 a 15 rappresentanti<sup>70</sup>; ii) la modalità di presentazione dei candidati, che doveva avvenire sulla base di liste regionali; iii) l'adozione del metodo Hare-Niemayer (utilizzato nella Germania federale) per il computo dei voti, senza applicazione del principio della soglia elettorale minima.

Tuttavia, di fronte a questo progetto, ancora una volta prevalsero l'ostruzionismo dei governi e le incertezze dei parlamentari europei – e a ben poco servirono alcuni ulteriori emendamenti<sup>71</sup>. La ripartizione del territorio nazionale in circoscrizioni non piace-

<sup>65</sup> REINHOLD BOCKLET, *Relazione sui risultati del gruppo di lavoro comune dei gruppi politici "Legge elettorale uniforme" istituito dai presidenti dei gruppi*, 25 febbraio 1987, in AHCE, BR 198.

<sup>66</sup> I verbali delle riunioni del gruppo di lavoro sono in AHCE, BR 183, 188 e 196.

<sup>67</sup> PARLAMENTO EUROPEO, DIREZIONE GENERALE DEGLI STUDI, *Progetto di procedura elettorale uniforme*, 14 aprile 1987.

<sup>68</sup> Per le quali si rimanda a F. LANCHESTER, "Parlamento europeo: il progetto di procedura elettorale uniforme", cit., pp. 151-154.

<sup>69</sup> L. BARDI, *The Harmonisation of European Electoral Law*, cit., p. 520.

<sup>70</sup> Una deroga al numero minimo di seggi era concessa qualora lo richiedessero situazioni specifiche di ordine geografico o etnico, originate dall'assetto costituzionale di uno Stato membro o da questo "tradizionalmente riconosciute".

<sup>71</sup> In particolare venne ammessa la possibilità di allocare i seggi con un sistema diverso da quello Hare-Niemayer, qualora si fossero presentate quelle situazioni specifiche di cui alla nota precedente (Cfr. D. MILLAR, "A Uniform Electoral Procedure", cit., p. 42).



va alla Francia, così come l'abolizione della soglia elettorale (criticata pure dalla Germania). L'adesione di Spagna e Portogallo alla CEE poneva nuovi problemi, soprattutto in considerazione dell'ordinamento interno spagnolo<sup>72</sup>. Sussisteva inoltre la tradizionale ostilità inglese, capace ormai di fiaccare persino le motivazioni di quanti, nel Parlamento europeo, si impegnavano per la procedura elettorale uniforme:

It is fair to say that a major disincentive to the Political Committee, to the representatives of the Political Groups brought together in the Working Group, and to back-bench continental Members of the European Parliament has been the known opposition of Mrs Thatcher to proportional representation in principle. As long as she remains Prime Minister of the UK, the European Parliament knows that there is no chance of PR being introduced in the UK, and therefore no chance of a Community-wide uniform electoral procedure<sup>73</sup>.

Come per la risoluzione Seitlinger, la maggioranza del Parlamento europeo espresse molte riserve nei confronti del progetto Bocklet<sup>74</sup>, riserve che rimasero anche dopo le elezioni del 1989<sup>75</sup> – svoltesi con sistemi elettorali nazionali – tanto che, di fatto, il progetto Bocklet venne abbandonato e mai adottato dall'assemblea plenaria.

Nel corso degli anni Novanta il tema della procedura elettorale è stato sovente all'attenzione dei diversi attori interessati (Parlamento, Consiglio, Stati membri), con esiti contraddittori, riassumibili in due punti: la formalizzazione del passaggio dall'obiettivo dell'uniformità a quello dei "principi comuni", e al contempo

<sup>72</sup> Sulle difficoltà spagnole, cfr. FERNANDO SANTAOLALLA, "Reflexiones sobre la normativa española para las elecciones del Parlamento europeo", in *Revista de las Cortes Generales*, a. 1986, pp. 298 e segg.

<sup>73</sup> Lettera da David Millar a Andrew Duff, in data 13 ottobre 1987, in AHCE, BR 30.

<sup>74</sup> Cfr. la lettera di Simone Veil a R. Bocklet in data 22 maggio 1987 in AHCE, BR 161 e la lettera di D. Millar a A. Duff sopra citata.

<sup>75</sup> R. BOCKLET, *Bericht über den Stand der Entwicklung eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments*, in AHCE, BR 177.

---

l'affermarsi di progressi – talora assai rilevanti – verso l'armonizzazione delle regole elettorali.

In seno al Parlamento europeo Karel De Gucht, liberale fiammingo, a nome della Commissione per gli Affari istituzionali, presentò due risoluzioni, approvate dal Parlamento europeo rispettivamente il 10 ottobre 1991 e il 10 marzo 1993. La prima, in verità, fissava solo gli “orientamenti” del Parlamento europeo sulla procedura uniforme, ed era stata originata dalla necessità di rivedere il numero di rappresentanti attribuiti alla Germania dopo la riunificazione del 1990; la seconda suggeriva alcune regole generali (principio proporzionale, soglia minima di sbarramento) per le elezioni europee, lasciando però un'assai larga discrezionalità agli Stati membri<sup>76</sup>. In questo senso il progetto De Gucht era certamente una regressione rispetto al secondo testo presentato da Bocklet. Occorre dire che se lo scarso coraggio del Parlamento europeo era teso a suscitare la benevolenza del Consiglio affinché questo decidesse finalmente in merito alla procedura uniforme sulla base dei progetti dell'Assemblea, la tattica si rivelò sbagliata. Tra la fine del 1994 e l'inizio del 1995, infatti, le due successive presidenze del Consiglio tedesca e francese si rifiutarono di prendere in considerazione la nuova risoluzione. In particolare la presidenza francese, per voce di Alain Lamassoure, affermò che il progetto aveva un “carattere troppo generale per poter costituire un progetto secondo l'articolo 138 del Trattato” e che era privo di “sufficienti e dettagliati elementi per permettere al Consiglio di elaborare su questa base un progetto completo di sistema elettorale suscettibile di applicazione nei quindici paesi dell'Unione europea”<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> La soglia minima poteva variare dal 3 al 5%; le liste potevano essere presentate “o per l'intero territorio di uno Stato membro oppure per regioni o circoscrizioni elettorali plurinominali”; per lo scrutinio di lista ogni Stato poteva prevedere “una o più preferenze”.

<sup>77</sup> Cfr. la seduta del Parlamento europeo del 17 gennaio 1995. Contro la tesi di Lamassoure, cfr. A. DUFF, *Electoral Reform of the European Parliament. Proposals for a uniform electoral procedure of the European Parliament to the Intergovernmental Conference of the European Union 1996*, London, Federal Trust, 1996, p. 11.

L'aspetto paradossale è che alla metà degli anni Novanta il Consiglio riteneva di non aver nessun progetto sul quale deliberare. La risoluzione Seitlinger del 1982 era ormai considerata obsoleta, e comunque quando era stata esaminata dal Consiglio (nel 1983) non aveva ottenuto la necessaria unanimità; il progetto Bocklet non era mai stato trasmesso al Consiglio, perché non approvato dall'assemblea plenaria; infine la risoluzione De Gucht veniva giudicata sprovvista dei requisiti necessari a un progetto di procedura elettorale uniforme. Questa posizione del Consiglio, non priva di arroganza, indusse Gijs De Vries (capogruppo dell'ELDR) e minacciare nuovamente il ricorso alla Corte di giustizia<sup>78</sup>.

Nel frattempo il Trattato di Maastricht (1993) aveva sancito che "every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State" (art. 8b)<sup>79</sup>. A sua volta, il successivo Trattato di Amsterdam prendeva atto delle difficoltà incontrate nel tentativo di arrivare a una procedura uniforme, e si preoccupava di "istituzionalizzare" un approccio più realista. L'art. 190 modificava l'art. 138 del Trattato CEE lasciando libero il Parlamento europeo di formulare un progetto volto a permettere l'elezione secondo una procedura uniforme oppure soltanto "secondo principi comuni a tutti gli Stati membri". La possibilità di ridimensionare l'obiettivo poteva prefigurare la definitiva rinuncia alla uniformazione, che tuttavia è stata rilanciata da un avvenimento di grande rilievo, vale a dire dalla decisione (che possiamo definire storica) del governo laburista inglese di abbandonare, per le ele-

<sup>78</sup> Cfr. *Lettre adressée le 8 mars 1995 par M. De Vries, président du groupe ELDR, à M. Klaus Hänsch, Président du Parlement européen*, PE 188.335/BUR e l'allegato *Recours en carence du Parlement européen contre le Conseil de l'Union (procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du parlement européen)*, Lausanne, le 7 mars 1995, formulato da Roland Bieber in collaborazione con Isabelle Salomé, entrambi dell'Università di Losanna.

<sup>79</sup> Cfr. ENRIQUE ALVAREZ CONDE y ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, "De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme", in *Revista de Estudios políticos*, n. 86, ottobre-dicembre 1984, pp. 56 e segg.

---

zioni europee del 1999, il sistema maggioritario a turno unico. La nuova legge, promulgata il 14 gennaio 1999 dopo un dibattito molto acceso nel Parlamento inglese, prevede un sistema di rappresentanza proporzionale basato sullo scrutinio di liste regionali bloccate in 11 regioni. Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi è in realtà piuttosto complesso<sup>80</sup>, e tuttavia elimina la più evidente (e rilevante) anomalia presente nel panorama della legislazione per le elezioni europee. In questo senso, non è affatto esagerato sostenere la prospettiva di una procedura uniforme non è mai stata così vicina<sup>81</sup>.

In precedenza, nel luglio del 1998, il Parlamento europeo (conformemente all'art. 190 del Trattato di Amsterdam) aveva approvato l'ennesima risoluzione, questa volta presentata da Georgios Anastassopoulos, greco e membro del PPE, a nome della commissione per gli affari istituzionali, sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente i "principi comuni" per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Il documento sottolineava come il futuro allargamento dell'Unione rendesse sempre più auspicabile una decisione definitiva sulla questione della procedura elettorale, almeno "relativamente ai punti su cui vi è un ampio consenso negli Stati membri"<sup>82</sup>, e affermava inoltre che "nell'ottica di una coscienza politica europea e dello sviluppo dei partiti politici europei, una certa percentuale di seggi dovrebbe essere ripartita secondo il sistema proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli Stati membri"<sup>83</sup>. La risoluzione Anastassopoulos ha avviato un lungo processo di concertazione interistituzionale, sfociato nel Progetto di decisione del Consiglio del 21 maggio 2002, che è stato approva-

<sup>80</sup> La legge è consultabile in <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/90001—a.htm#1>.

<sup>81</sup> R. BARZANTI, *art. cit.*, p. 146.

<sup>82</sup> Cfr. il dibattito che si è svolto al Parlamento europeo nella seduta del 14 luglio 1998, in GUCE, 1998, n. 4-523.

<sup>83</sup> Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER GLI AFFARI ISTITUZIONALI, *Relazione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo*, Relatore Georgios Anastassopoulos, 2 giugno 1998, A4-0212798.

to, secondo la procedura di parere conforme, dal Parlamento europeo nel giugno dello stesso anno sulla base di una raccomandazione presentata da José María Gil-Robles Gil-Delgado. La successiva decisione del Consiglio del 25 giugno e 23 settembre 2002 ha quindi ufficializzato le modifiche dell'Atto del 20 settembre 1976, tra cui l'introduzione dell'incompatibilità (a partire dal 2004) tra la carica di membro del Parlamento europeo e la carica di membro del parlamento nazionale<sup>84</sup>. Benché i cambiamenti introdotti<sup>85</sup> siano assai meno avanzati rispetto a quanto avrebbe voluto il Parlamento europeo (che tra l'altro chiedeva appunto di fissare una quota del 10% di parlamentari eletti in una circoscrizione unica europea<sup>86</sup>), un approccio pragmatico all'intera questione consente di affermare che la decisione del Consiglio rappresenta "an important step towards establishing the principle of uniform electoral procedures for EP elections", in grado anche di influenzare "the deliberations in applicant countries as they prepare for their EP elections"<sup>87</sup>.

Qualche breve riflessione per concludere questa nostra analisi. Non possiamo fare a meno di osservare che sotto molti punti di vista i parlamentari europei continuano ad essere eletti con regole "nazionali", e – come abbiamo ripetutamente sottolineato – questo è un dato di fatto con il quale deve fare i conti chiunque voglia valutare il grado di "europeizzazione" del voto per il Parlamento di Strasburgo. Ciò detto, l'analisi del processo storico consente di cogliere i rilevanti progressi compiuti, almeno rispetto al punto di partenza. Non si tratta soltanto di un avvicinamento dei meccanismi elettorali (per quanto questo rimanga ovviamente

<sup>84</sup> Irlanda e Regno Unito beneficeranno di un periodo di transizione nell'applicazione di tale disposizione.

<sup>85</sup> Cfr. GUCE, 21 ottobre 2002, L 283/1.

<sup>86</sup> Sulle differenze tra i due documenti si veda Parlamento europeo, Commissione per gli Affari istituzionali, *Documento di lavoro*, 18 marzo 2002, PE 313.379.

<sup>87</sup> Cfr. DAVID M. FARRELL e ROGER SCULLY, *The Election and Representative Role of MEPs*, [November 2] Draft Paper for the Working Group on Democracy in the EU for the UK Cabinet Office, in [http://www.meps.org.uk/mepwebsite/Farrell\\_Scully\\_COWG.pdf](http://www.meps.org.uk/mepwebsite/Farrell_Scully_COWG.pdf).

---

un aspetto centrale) che pure è ben esemplificato dal ricorso ormai generalizzato al sistema proporzionale. A questo processo di *rapprochement* occorre infatti aggiungere la constatazione del decrescente tasso di conflittualità che solleva l'obiettivo dell'armonizzazione della legislazione elettorale. Naturalmente questo consegue, almeno parzialmente, dalla derubricazione delle "regole comuni" in "principi comuni". Ma questo non spiega tutto poiché, come abbiamo visto, fin dal rapporto Dehousse del 1960 si era precisato che l'uniformità non doveva essere intesa in senso stretto; e del resto nessuno può escludere che l'introduzione integrale di "principi comuni" possa essere propedeutica a una completa armonizzazione. In realtà ciò che è stato progressivamente acquisito dai vari soggetti coinvolti nelle elezioni europee è la piena *legittimità* dei progetti tesi a modificare le regole nazionali a favore di "regole sovranazionali" – il che naturalmente non toglie che permangano opposizioni, talvolta assai aspre, a tali proposte. In questo senso torna utile il "caso francese". Non è infatti privo di significato che in quel paese l'adozione delle modifiche introdotte dal Consiglio all'Atto del 1976 (di cui ricordiamo la contrastata applicazione) non abbia suscitato conflitti significativi<sup>88</sup>, e questo anche in virtù di un adeguamento precedentemente effettuato o in corso di realizzazione da parte dal legislatore francese, ad esempio in ordine alle incompatibilità dei mandati<sup>89</sup>, oppure alla divisione del paese in circoscrizioni elettorali (sancita dalla legge dell'11 aprile 2003)<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Queste le parole usate da Christian Philip (membro dell' Union pour un Mouvement Populaire), relatore del rapporto presentato all'Assemblée Nationale per l'approvazione delle modifiche introdotte all'Atto del 20 settembre 1976: "Alors qu'il n'était dans les années soixante et soixante-dix qu'une assemblée consultative (il ne portait d'ailleurs pas le titre de Parlement mais celui d'Assemblée des Communautés), le Parlement européen a aujourd'hui presque tous les attributs d'une véritable institution parlementaire (pouvoirs budgétaire, législatif et de contrôle). Or, aucun Parlement dans le monde ne voit ses membres élus selon une dizaine de systèmes électoraux différents. Un rapprochement de ces derniers était indispensable". Il testo del Rapporto è consultabile in <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0998.asp>.

<sup>89</sup> Cfr. la *Loi organique* del 5 aprile del 2000 relativa alle incompatibilità tra i mandati elettorali in <http://www.admynet.com/jo/20000406/INTX9800018L.html>.

<sup>90</sup> Cfr. la relazione presentata al Senato francese da Jacqueline Gourault,

Resta inteso che si possono avere opinioni diverse sull'effettivo avanzamento compiuto lungo la direzione dell'uniformazione della procedura elettorale. È però probabile che le valutazioni siano state – e siano tuttora – parzialmente condizionate per un verso da un'eccessiva fiducia nella capacità delle elezioni dirette del PE di innestare un processo virtuoso che doveva portare con sé, inevitabilmente, anche l'approvazione di una legge elettorale "europea"; e per l'altro verso da una consapevole sottovalutazione dei severi ostacoli che si frappongono a una legislazione comune, così da mettere in luce soprattutto le battute d'arresto lungo il percorso che doveva portare alla procedura uniforme. In fondo, entrambi gli orientamenti sottendono una lettura "ideologica" dell'integrazione europea, dello sviluppo delle sue istituzioni e delle sue regole.

### 3. *Le campagne e i risultati elettorali: nuove prospettive dalla ricerca storica*

Secondo l'interpretazione prevalente, la caratteristica principale – potremmo dire l'unica – delle campagne elettorali per le elezioni del PE è stata finora la loro "mancata europeizzazione". Il dibattito pre-elettorale sarebbe incentrato quasi esclusivamente sui temi di politica interna, mentre le questioni europee rimarrebbero ai margini. Nel poco spazio che ci rimane intendiamo indicare in modo estremamente schematico le ragioni che ci inducono a ritenere necessaria una maggiore articolazione di tale giudizio. Come abbiamo anticipato, il ventaglio di fonti documentali su cui si regge questa tesi è sorprendentemente limitato; in questo senso l'idea di una *européanisation défailante* sembra talvolta conseguire dall'accettazione aprioristica di una interpretazione consolidata più che dalla sua verifica empirica attraverso l'analisi delle fonti. In gran parte ci si è limitati a denunciare l'assenza di un'arena o di un forum "in which alternatives were publicised effectively and discussed with the degree of passion common to major debates

a nome della Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, annessa al processo verbale della seduta dell'11 giugno 2003 consultabile in [http://www.senat.fr/rap/102-34\\_8/102-3481.pdf](http://www.senat.fr/rap/102-34_8/102-3481.pdf).

about political options in the domestic political arena": da qui scaturirebbe lo scarso entusiasmo dei cittadini e quindi l'alto astensionismo<sup>91</sup>. Addirittura, per alcuni, le uniche vere campagne elettorali europee sarebbero quelle svoltesi in Danimarca, dove a lungo si sono misurati "europeisti" e "anti-marketeters"<sup>92</sup>, come se l'unico *cleavage* rilevante nel voto europeo fosse quello che divide fautori e oppositori del processo di integrazione<sup>93</sup>. In realtà in tutte le elezioni al PE i vari partiti della CEE/UE hanno presentato programmi politici e proposto modelli di integrazione ben distinti e/o alternativi<sup>94</sup>, talché la ricerca storica sulle campagne elettorali europee dovrebbe essere orientata più dalla domanda "quale Europa?" che dalla verifica dell'adesione all'europeismo dei diversi partiti, movimenti e candidati.

D'altro canto, l'autonomia delle campagne elettorali europee rispetto a quelle nazionali consegue in molti casi dalla sua natura "tecnicamente" diversa, in primo luogo a causa dello specifico *découpage* delle circoscrizioni elettorali applicato in alcuni paesi. La diversa geografia elettorale modifica il rapporto tra eletti ed elettori, e costringe candidati e partiti ad adeguare le proprie strategie. La necessità di questo riorientamento venne rapidamente percepita in Irlanda, in Italia e anche in Belgio<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> J. LODGE, *Invisible, Irrelevant but Insistent? Euro-elections and the European Parliament*, in Id. (ed. by), *The 1999 Elections to the European Parliament*, cit., p. 10. Il fenomeno dell'astensionismo alle elezioni europee andrebbe comunque collocato nel contesto di una generale diminuzione della partecipazione elettorale e non può mettere in discussione, di per sé, la legittimità del Parlamento europeo (cfr. FEDERICO RAMPINI, "L'impatto delle elezioni europee sul processo di integrazione politica dell'Unione", in *Europa Europe*, a. VIII, n. 5, 1999, pp. 11-12).

<sup>92</sup> Cfr. VERNON BOGDANOR, "Direct Elections, Representative Democracy and European Integration", in *Electoral Studies*, vol. 8, n. 3, December 1989, pp. 208-209.

<sup>93</sup> Cfr. KURT MENKE, *Germany*, in K. REIF (ed.), *Ten European Elections*, cit., p. 67.

<sup>94</sup> Cfr., tra i molti esempi che si possono fare, EDWARD MOXON-BROWNE, *Ireland*, in J. LODGE (ed. by), *The 1999 Elections to the European Parliament*, cit.; MARK FRANKLIN and JOHN CURTICE, *Britain: Opening Pandora's Box*, in C. VAN DER EIJK and M. N. FRANKLIN (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, cit.

<sup>95</sup> Cfr. JACQUES VAN SOLINGE, "Quel enjeu national pour les "européennes"?"



Un altro aspetto distintivo delle campagne elettorali europee consiste nel frequente ricorso a forme innovative di propaganda, certamente dovuto anche alla necessità di attirare l'attenzione di un elettorato tendenzialmente svogliato. Il dialogo diretto con il pubblico presente ai comizi instaurato da Jacques Chirac nel 1984<sup>96</sup>; il circo con cui Katharina Focke, candidata per la SPD nel 1984, visitò 31 città tedesche, mescolando politica, cultura e divertimento circense<sup>97</sup>; nello stesso anno, il treno con cui i candidati della FDP attraversarono la Germania, l'Olanda, il Belgio e la Danimarca, conformemente alla loro richiesta di abolire i controlli alle frontiere<sup>98</sup>; l'uso massiccio di internet in Italia nel 1999<sup>99</sup> - oltre naturalmente alle varie forme di propaganda transnazionale -, sono altrettanti esempi di campagne elettorali che si muovono lungo i binari della sperimentazione ma anche dell'appropriazione delle nuove tecnologie<sup>100</sup> o di modalità propagandistiche tipiche di altri contesti politico-elettorali<sup>101</sup>.

Infine la formula della *européanisation défailante* è certamente efficace per cogliere il dato generale della preponderanza delle *issues* di politica nazionale nel dibattito pre-elettorale, ma non dà conto dell'influenza che i temi europei hanno comunque avuto per l'esito del voto. Detto in altri termini, non si deve credere che alle scelte dell'elettorato siano sempre state estranee le opzioni europee sostenute dai diversi soggetti politici in competizione;

Le PRL et le PSC, rivaux malgré eux", in *Le Soir*, 6 giugno 1984, che pure sottolinea il peso degli argomenti "nazionali" nelle elezioni europee in Belgio.

<sup>96</sup> HENRI PAILLARD, "Jacques Chirac engage un tour de France du dialogue", in *Le Figaro*, 10 febbraio 1984.

<sup>97</sup> "Die SPD tritt mit "Katharinas Circus" an, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1 marzo 1984.

<sup>98</sup> Cfr. JEAN ROUSSEL, "L'épreuve du 17 juin en Allemagne fédérale: les libéraux ou les verts?", in *Le Soir*, 5 giugno 1984.

<sup>99</sup> JACQUES GERSTLÉ, HOLLI A. SEMETKO, KLAUS SCHOENBACH, MARINA VILLA, *L'Européanisation défailante des campagnes nationales*, in *Le vote des quinze*, cit., p. 101.

<sup>100</sup> IAN MURRAY, "Labour uses high tech to woo Euro votes", in *The Times*, 8 giugno 1984.

<sup>101</sup> Vedi ad esempio il carattere "americano" della campagna elettorale europea svoltasi in Italia nel 1984, messo in luce da BRUNO GIANOTTI, "Il candidato tra le massaie", in *La Stampa*, 12 maggio 1984.

---

oppure che l'efficacia della propaganda elettorale sia stato un fattore costantemente marginale. Un ottimo esempio in questo senso sono le elezioni europee svoltesi in Inghilterra nel 1984 e nel 1989. Al risultato insoddisfacente dei conservatori nel 1984 contribuì la protesta dei *farmers* contro i tagli alle quote-latte decisi dal governo di Margaret Thatcher<sup>102</sup>. Cinque anni dopo, sia una campagna elettorale completamente sbagliata, che sembrò suggerire l'astensionismo all'elettorato conservatore favorendo in tal modo il Partito laburista<sup>103</sup>, sia il "little Englander approach" scelto da Margaret Thatcher durante la campagna elettorale, determinarono l'ulteriore calo di fiducia dell'elettorato inglese nei confronti dei conservatori<sup>104</sup>.

Resta un ultimo tema al quale occorre quantomeno accennare. Uno degli argomenti che sostanziano la formula "second order elections" consiste nel carattere "sanzionatorio" che il voto europeo avrebbe nei confronti del partito (o dei partiti) che sostengono il governo. La dimensione "less at stake" intrinseca alle elezioni al PE<sup>105</sup> favorirebbe il voto punitivo, inducendo i votanti (proprio in ragione della minore importanza delle elezioni al parlamento di Strasburgo) a un comportamento simile a quello che si verifica nelle mid-term elections americane, dove la forte mobilitazione delle opposizioni tese alla rivincita, l'inevitabile delusione prodotta in alcuni *milieux* dalle politiche adottate dall'esecutivo, la volontà di esercitare una pressione nei confronti dei partiti di governo, sono tutti fattori che sovente determinano la sconfitta elettorale dei partiti di maggioranza<sup>106</sup>. In aggiunta, in questo tipo di competizione elettorale ci sono più margini per il "voto di protesta", e risultano favoriti i partiti di piccola dimensione e/o di nuova costituzione.

<sup>102</sup> Cfr. RICHARD NORTON-TAYLOR, "Tory farm vote slips", in *The Guardian*, 7 giugno 1984 e JOHN HUNT, "Tory farmers threaten revenge at the polls for dairy quota cuts", in *Financial Times*, 4 giugno 1984.

<sup>103</sup> Cfr. "Thatcher approved 'Brussels' poster", in *The Independent*, 24 giugno 1989.

<sup>104</sup> ROBIN OAKLEY, "'Little Englander' approach blamed for disaster", in *The Times*, 19 giugno 1989.

<sup>105</sup> Cfr. K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second Order Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, cit., pp. 9-10.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

L'efficacia di questa interpretazione generale, tesa a ribadire la mancanza di autonomia delle elezioni europee, suscita alcuni dubbi allorché il voto per il PE venga analizzato senza limitarsi ai dati puramente quantitativi, ma tenendo conto anche del più ampio contesto politico (nazionale ed europeo) e adottando una prospettiva diacronica. In primo luogo è difficile verificare la volontà di punire i governi laddove questi si reggono su coalizioni di partiti. Invero, si tratta di un limite noto agli stessi sostenitori della formula "second order elections"<sup>107</sup>, e che riguarda la maggioranza dei paesi della CEE/UE<sup>108</sup>. Per fare un esempio abbastanza chiaro, è difficile parlare di "voto di punizione" nei confronti dei partiti che sostenevano il governo italiano in occasione delle elezioni europee del 1979, visto che il Partito comunista (partito d'opposizione *par excellence*) aveva concesso il proprio sostegno esterno fino all'inizio di quell'anno, a causa della grave crisi politico-istituzionale che attraversava il paese<sup>109</sup>. Il caso italiano, con la sua lunga teoria di governi di coalizione, non esaurisce l'eccezione all'interpretazione prevalente. Abbastanza recentemente è stato notato che in Germania, in occasione delle elezioni europee, i voti della CDU/CSU sono sempre stati superiori a quelli ottenuti dalla SPD<sup>110</sup>; a sua volta, in Lussemburgo le cinque elezioni europee hanno coinciso con quelle nazionali, e pertanto non possono essere considerate quali test di medio periodo. Ma il comportamento dell'elettorato italiano suscita anche un'altra domanda, e cioè se sia realmente possibile valutare la distribuzione dei consensi in termini di punizione (o premio) laddove il voto è fortemente ideologizzato e quindi sfugge, in misura considere-

<sup>107</sup> K. REIF, *Ten second order national elections*, in Id. (ed.), *Ten European Elections*, cit., p. 13.

<sup>108</sup> Cfr. NICOLE LOEB-MAYER, *Elections européennes et coalitions nationales. Elements de réflexion*, relazione presentata all'EES 3<sup>rd</sup> International Symposium, November 1984, in AHCE, BR 4, che sottolinea come nel 1979 in sette dei nove paesi della CEE vi fossero governi di coalizione, mentre nel 1984, dopo l'ingresso della Grecia, il rapporto era salito a otto su dieci.

<sup>109</sup> Cfr. PAUL GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, 1989, pp. 469-545.

<sup>110</sup> Vedi WILLIAM E. PATERSON and SIMON GREEN, *Germany*, in J. LODGE (ed. by), *The 1999 Elections to the European Parliament*, cit., pp. 72-73.

---

vole, alla logica pragmatica di una valutazione dell'azione svolta dal governo. In fondo, osservando i dati delle elezioni europee tra il 1979 e il 1989 (quindi prima della caduta della "prima Repubblica", che ha travolto i partiti tradizionali), vediamo che le oscillazioni dei diversi partiti sono complessivamente limitate<sup>111</sup>.

Il fatto è, lo ripetiamo, che il solo dato quantitativo risulta insufficiente alla comprensione dei fenomeni elettorali. Le elezioni del 1989 sono considerate paradigmatiche del carattere "punitivo" del voto europeo. In quella tornata elettorale, nella maggior parte dei paesi della CEE i partiti di governo furono sconfitti e i Verdi ottennero un notevole successo, e ciò potrebbe essere giudicato come l'effetto di un "voto di protesta"<sup>112</sup>. Quand'anche questa interpretazione fosse accettabile, ciò che rimane da spiegare è perché in molti paesi della Comunità, in occasione dell'elezione europea, una percentuale consistente dei votanti abbia espresso il malcontento in modo univoco, indirizzando il consenso *proprio* verso i candidati "verdi". Se ammettiamo che un orientamento politico comune ha attraversato l'elettorato della CEE, e se ipotizziamo che il voto agli ecologisti possa rappresentare un voto "europeo"<sup>113</sup> (benché non necessariamente "europeista") per la soluzione di problemi, quelli dell'ambiente, che vanno ben oltre la dimensione nazionale<sup>114</sup>, allora dovremmo attribuire alle elezioni del 1989 un significato diverso da quello meramente punitivo o contestatario nei confronti dei governi *nazionali*<sup>115</sup>.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, l'intenzione che ha animato questo saggio non era affatto di sostenere la com-

<sup>111</sup> Cfr. i dati riportati in ANTONIO AGOSTI, "Le elezioni in Italia", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 23, luglio-dicembre 1989, p. 186.

<sup>112</sup> DAVID BUCHAN, "Making the most of a protest vote", in *Financial Times*, 20 giugno 1989.

<sup>113</sup> "A green tide does indeed appear to have moved across much of Europe": J. CURTICE, "The 1989 Election: Protest or Green Tide?", in *Electoral Studies*, vol. 8, n. 3, December 1989, p. 227.

<sup>114</sup> In questo senso, vedi le considerazioni svolte da JONATHAN PORRIT, " wooing of the Greens", in *The Independent*, 20 giugno 1989.

<sup>115</sup> Cfr. ALAIN TOURAINE, "Una politica per i 12", in *Il Sole-24 ore*, 20 giugno 1989, che per quelle elezioni individua alcune tendenze comuni agli elettorati nazionali.

pleta inadeguatezza delle precedenti ricerche e interpretazioni, alle quali invece dobbiamo molto, sotto svariati di punti di vista. È forse inevitabile che per meglio definire nuove linee di ricerca sia necessario marcare chiaramente la distanza da quanto è stato scritto anteriormente, e in questo senso la contrapposizione può essere più funzionale della sottolineatura dei debiti che si hanno verso quanti hanno aperto la strada allo studio di un determinato fenomeno. In realtà, molti degli argomenti che abbiamo affrontato rappresentano problemi aperti, sui quali occorre riflettere e discutere, sulla scorta di ricerche di una certa ampiezza. Ciò che ci premeva era soprattutto sottolineare il contributo che il metodo storico, attento alla dimensione interdisciplinare, può iniziare a dare per approfondire le nostre conoscenze sul tema delle elezioni europee e delle diverse fasi che ne sostanziano lo svolgimento.



ARIANE LANDUYT  
Università degli Studi di Siena

## Il ruolo delle regioni nel processo di formazione delle politiche comunitarie: l'esempio dell'Italia

La struttura di questo saggio si sviluppa in tre parti: inizialmente procederò a un breve excursus storico per spiegare come si è arrivati alle regioni in Italia e quale sia stato il modello prescelto per regolare il rapporto tra regioni e Stato e vedremo quindi come in virtù di questo modello si sia immediatamente posto il problema del rapporto tra regioni italiane e istituzioni comunitarie; quindi verificherò il crescente grado di integrazione delle regioni italiane nel contesto dell'esperienza delle regioni transfrontaliere e la progressiva crescita della loro partecipazione indiretta al *decision making process* comunitario; e infine analizzerò le potenzialità di una partecipazione diretta delle regioni italiane al processo decisionale comunitario in virtù della riforma costituzionale che è in corso nel nostro paese sui poteri e le competenze delle regioni.

In Italia la "regionalizzazione" del paese si è compiuta tra il 1968 e il 1970, dando finalmente attuazione al Titolo V della Costituzione repubblicana, entrata in vigore nel 1948, che organizzava il territorio su basi regionali. Nascevano così le 15 regioni a Statuto ordinario che si affiancavano alle cinque regioni a Statuto speciale, i cui ordinamenti erano invece già entrati in vigore tra il 1947 e il 1963<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sulla storia del regionalismo italiano cfr. soprattutto ETTORE ROTELLI,

---

Conviene rimarcare come alla base della decisione di creare le regioni vi fossero spinte eterogenee e contraddittorie, su cui non mi soffermo ma che comunque incisero negativamente sull'efficacia del processo di decentramento istituzionale in Italia<sup>2</sup>. In effetti, il livello regionale non venne inizialmente accettato dal sistema politico come sede di legislazione sostanziale e autonoma, e la definizione concreta dei poteri delle regioni venne fortemente condizionata dall'azione congiunta della burocrazia statale (che condusse un'opera di limitazione delle funzioni regionali) e della Corte costituzionale che, con una serie di sentenze emanate nel corso del 1972, respinse alcuni ricorsi regionali scaturiti da conflitti di attribuzioni tra queste e lo Stato.

Il desiderio di limitare gli effetti del decentramento erano del resto impliciti nel tipo di modello di regionalizzazione prescelto. Nella definizione delle competenze dello Stato e delle regioni si scelse infatti un sistema di ripartizione rigida, che manteneva allo Stato una competenza generale e residuale, a fronte di un catalogo di materie enumerate riservate alle regioni. Questo approccio se da un lato assicurava spazi di autonomia certi alle Regioni italiane (spazi che, non scordiamolo, si innestavano comunque in un quadro accentrato di organizzazione dei poteri), dall'altro lato sacrificava l'integrazione del sistema delle autonomie nell'assetto complessivo dei valori costituzionali e limitava grandemente le potenzialità delle regioni. La Corte costituzionale, con una sentenza del 1972 attribuiva l'esclusività della responsabilità internazionale allo Stato, attribuendo alle regioni esclusivamente la cura degli interessi relativi al loro ambito territoriale.

In virtù dell'adozione di questo modello di ripartizione delle competenze, e alle iniziali diffidenze di tipo politico/istituzionale verso le regioni, si ebbero inizialmente conseguenze negative per l'impatto del processo di integrazione europea nell'impianto delle autonomie regionali. Le regioni italiane vennero infatti escluse sia dalla fase "discendente" – vale a dire dall'attuazione degli obblighi

*L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana, 1943-1947*, Milano, Giuffrè, 1967.

<sup>2</sup> Cfr. "Per un bilancio del decentramento regionale", in *il Mulino*, a. XXIX, n. 268, marzo-aprile 1980, pp. 166-245.



comunitari – sia nella fase “ascendente”, cioè della partecipazione ai processi decisionali a livello comunitario<sup>3</sup>; una situazione, occorre ricordare, dovuta anche al fatto che l'altra protagonista di questo triangolo (Stato/regioni/Comunità europea), appunto la CEE, era nata per volontà degli Stati e quindi in un contesto intergovernativo che lasciava inizialmente assai poco spazio alle esigenze della politica regionale.

Occorre comunque precisare come, in Italia, il problema dei rapporti tra Stato, enti territoriali e Comunità europea si fosse già presentato nel corso degli anni Sessanta in relazione alle regioni a Statuto speciale. L'indirizzo interpretativo all'epoca prescelto dalla Corte costituzionale aveva affermato senza mezzi termini che dagli impegni internazionali dello Stato (e quindi anche da quelli relativi alla partecipazione italiana alla Comunità europea) derivavano limitazioni alle competenze regionali. Questo, ad esempio, fu il caso di una sentenza della Corte del 1963, che annullava una legge della Regione Sicilia che aveva riconosciuto agevolazioni fiscali ad alcune imprese in contrasto con le disposizioni del Trattato CEE. Oppure ancora possiamo ricordare i conflitti verificatisi nel 1962 tra la Regione Sardegna e il governo italiano originati dal fatto che alla Sardegna fu impedito di approvare alcune leggi che assegnavano contributi regionali senza che il governo fosse stato messo in condizione di informare la Commissione della Comunità europea come prescritto dal Trattato di Roma<sup>4</sup>.

In Italia questa situazione cambia nel corso degli anni Ottanta e Novanta, conformemente a quanto accade anche in altri paesi grazie anche al nuovo indirizzo della Comunità. Il nuovo corso nei rapporti tra CEE e regioni dovette molto a Jacques Delors, presidente della Commissione, che promosse una collaborazione ufficiale con le regioni, oltre a favorire una collaborazione fra regioni, foriera di sviluppi anche per le regioni italiane, come avremo modo di vedere. In questa prospettiva, è necessario tener

<sup>3</sup> PAOLO RIDOLA, *Il regionalismo italiano fra integrazione socio-economica e tutela delle minoranze: veicolo per un'accelerazione e un rafforzamento dell'Unione Europea?*, in ID. (a cura di), *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1997, p. 128.

<sup>4</sup> Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, “Potere regionale, potere statale e impegni comunitari”, in *il Mulino*, a. XIX, n. 212, novembre-dicembre 1970, pp. 489-491.

---

conto dell'importanza che hanno avuto prima l'Atto unico (che fece della dimensione regionale una componente fondamentale della politica comunitaria) e poi il Trattato di Maastricht, che ha istituito il Comitato delle Regioni in rappresentanza di tutte le autonomie locali degli Stati membri e ha dunque deciso che i governi nazionali non possano più monopolizzare la rappresentanza di tutti gli interessi nell'Unione europea.

Si può dunque sostenere l'esistenza di un legame – ben evidente e notato dagli esperti – tra il ruolo emergente delle regioni italiane (e non soltanto italiane) nel corso degli ultimi dieci anni e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

Com'è abbastanza noto, le regioni italiane hanno partecipato e partecipano a numerose esperienze di "cooperazione transfrontaliera". Vorrei prima di tutto ricordare l'Arge-Alpi, una delle più antiche "comunità di lavoro", creata fin dal 1972 dalla Lombardia, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dai *länder* austriaci e tedeschi. In secondo luogo occorre citare l'Alpe-Adria, fondata nel 1978 dal Veneto, dal Friuli Venezia Giulia, dal Trentino Alto Adige, insieme all'Austria, all'Ungheria, alla Germania, alla Slovenia e alla Croazia. Le ragioni che hanno portato alla nascita di queste esperienze transfrontaliere sono all'origine economiche, ma al contempo si sono sviluppate anche dal punto di vista politico allo scopo di creare e di mantenere rapporti di buon vicinato e di collaborazione, fornendo così un "contributo alla salvaguardia della pace in Europa":

La Comunità di Lavoro Alpe Adria si trova al centro della nuova Europa, nel complesso crocevia dell'integrazione europea. Questo territorio rappresenta uno straordinario punto d'incontro di popoli e comunità di lingue germaniche, latine, slave e ungrofinniche. Questi popoli, liberatisi dalle divisioni che avevano il loro simbolo nella storica cortina di ferro e ora uniti nel processo di integrazione europea, devono guardarsi dai nazionalismi e dalla xenofobia, dalle chiusure e dalle intolleranze, che ostacolano le iniziative di solidarietà e partenariato, la costruzione di democrazie di forte cultura oltre che di salda economia. Il grande obiettivo della coesione economica e sociale giustifica la ricerca della cooperazione nell'ampia area centro europea di Alpe Adria ed eventualmente anche l'ulteriore estensione della Comunità verso regioni vicine<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. [http://www.alpeadria.org/documenti/2002/linee\\_guida\\_i.htm](http://www.alpeadria.org/documenti/2002/linee_guida_i.htm).

Questa attitudine alla "politicizzazione" è confermata dall'iniziativa comune messa in piedi da queste due organizzazioni transfrontaliere (Arge-Alpi e Alpe-Adria) l'8 novembre 1984. In tale occasione le due organizzazioni manifestarono la loro "volontà di intraprendere tutti gli sforzi possibili per collaborare in nome dei principi di buon vicinato e attraverso le frontiere", e di essere sempre "aperti verso le altre regioni, disponibili al dialogo in particolare di fronte al sorgere di difficoltà che devono essere sormontate facendo prevalere gli elementi comuni (...)"><sup>6</sup>.

Ancora più importante è la Dichiarazione di Maribor (1995) che è stata formulata dall'Alpe-Adria in occasione degli Accordi di Dayton tra i presidenti della Bosnia-Erzegovina, della Croazia e della Serbia. La comunità di lavoro dell'Alpe-Adria dichiarava fra l'altro di essere disponibile a partecipare alla ricostruzione delle regioni distrutte dalla guerra (in particolare la Croazia), sia sotto il profilo dell'aiuto economico, sia dal punto di vista dello sviluppo delle istituzioni democratiche e delle protezioni dei diritti civili<sup>7</sup>.

Il processo di allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale offre alcuni nuovi spazi d'azione alle organizzazioni transfrontaliere, soprattutto a quelle che si trovano in contatto diretto con i paesi candidati. È ancora il caso dell'Alpe-Adria che già al momento della sua fondazione (si era ancora ai tempi della guerra fredda) aveva svolto un ruolo di dialogo tra i due versanti dell'Europa divisa dalla cortina di ferro. Tale azione era stata perseguita in nome degli interessi culturali, economici e commerciali comuni, ma c'era evidentemente anche un'implicazione politica. L'Alpe-Adria ha sostenuto l'adesione dell'Ungheria e della Slovenia all'Unione europea e appoggia anche l'allargamento alla Croazia (dove, da lungo tempo, è presente un'importante comunità italiana) per ragioni che non sono soltanto economiche.

Accanto all'esperienza delle regioni transfrontaliere alcune regioni italiane sono impegnate in accordi di cooperazione con altre regioni europee che hanno analoghe potenzialità economiche, culturali e sociali. Prima di tutto vorrei ricordare la presenza

<sup>6</sup> Cfr. <http://www.alpeadria.org/attivita/cronologia/cr4ita.htm>.

<sup>7</sup> Cfr. [http://www.alpeadria.org/documenti/dichiarazione\\_di\\_maribor.htm](http://www.alpeadria.org/documenti/dichiarazione_di_maribor.htm)

---

consistente delle regioni italiane (Piemonte, Liguria, Lombardia e Toscana) nell'arco mediterraneo delle tecnologie che lega dal 1990 alcune regioni dei paesi dell'Europa del sud (Francia, Italia e Spagna).

L'elemento economico comune che unisce queste regioni è costituito da una rete assai importante di piccole e medie imprese, dal turismo e dai servizi.

Uno dei gruppi più importanti è quello della comunità dei "quattro motori", che è l'espressione di regioni tra le più ricche d'Europa e a cui partecipa la Lombardia (le altre sono la Catalogna, il Rhône-Alpes e il Baden-Württemberg). I "quattro motori" hanno iniziato il loro percorso comune il 9 settembre 1999 a Stoccarda, dove è stato firmato un memorandum e dove è stato posto il problema di evitare pericolose disparità fra nord e sud e fra est e ovest. Si può sottolineare che anche nel caso di questa esperienza, la dimensione economica è accompagnata dall'obiettivo politico. Nel maggio 2000 i quattro presidenti delle regioni che formano questa comunità hanno approvato una risoluzione che mette in evidenza la dimensione politica che vogliono attribuire ai "quattro motori". In vista della conferenza intergovernativa di Nizza, non si sono limitati a chiedere che le regioni svolgano un ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea, rinforzando il principio di sussidiarietà, di trasparenza e di efficacia. Al contrario, hanno indicato il modo in cui l'Unione europea dovrebbe sviluppare le sue istituzioni nel futuro, anche in vista dell'allargamento. Evidentemente il compito che i "quattro motori" si sono attribuiti in quest'occasione è assai ambizioso, ma corrisponde non solo all'importanza di queste quattro regioni, ma anche a una concezione dell'Unione secondo la quale le autonomie locali dovrebbero svolgere un ruolo più incisivo.

Un passaggio importante nel processo che porta a un coinvolgimento maggiore delle regioni italiane nell'ambito delle politiche comunitarie si ha nel 1994, quando viene approvata la nuova disciplina giuridica comunitaria in materia di potere estero delle regioni italiane. Grazie a questa nuova legislazione comunitaria nel 1996 l'Italia ha istituzionalizzato una pratica in realtà già esistente ed ha autorizzato le regioni ad intrattenere liberamente dei

rapporti con gli uffici, le organizzazioni e le istituzioni comunitarie per tutte le questioni che le toccano direttamente<sup>8</sup>, senza dover perciò indirizzare al governo alcuna comunicazione (legge del 6 febbraio 1996, n. 52); in più tale normativa ha reso possibile l'integrazione di cinque funzionari regionali (ed anche delle province autonome di Trento e Bolzano) nella rappresentanza permanente in Italia presso l'Unione europea.

Si è trattato di una importante apertura, sebbene sia stata fatta dall'Italia con molto ritardo rispetto ad altri paesi europei, in quanto il potere estero italiano – compresi i rapporti con l'Unione – era stato a lungo considerato competenza esclusiva dello Stato. Occorre tener conto di questo ritardo poiché esso ha segnato le modalità della presenza delle regioni italiane a Bruxelles. Fino al 1996, le regioni hanno utilizzato degli *escamotages* per creare dei rapporti diretti con l'Unione. Sono stati utilizzati delle rappresentanze di carattere privato, cioè delle agenzie di sviluppo economico, degli uffici regionali di finanziamento, le Camere di commercio, le fondazioni e i consorzi.

Allorché si è presentata la possibilità di installare degli uffici istituzionali di rappresentanza diretta a Bruxelles le regioni italiane hanno subito sfruttato questa possibilità. L'esempio più interessante è quello della "Casa comune" delle cinque regioni dell'Italia centrale (Toscana, Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) che è stata inaugurata il 10 marzo 1999. L'aspetto che occorre sottolineare di questa esperienza, che la rende per il momento unica, è lo sforzo di coesione e di collaborazione che si è concretizzato nella condivisione sia dei problemi di bilancio sia della organizzazione del lavoro che l'ha resa in tal modo molto più funzionale. Si può dire che le cinque regioni agiscono come un solo attore politico, ciò che dà loro un peso politico più considerevole all'interno del sistema europeo. Gli obiettivi che sono stati individuati dalla "Casa Comune" sono i seguenti:

<sup>8</sup> Cfr. TANIA GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V*, in GIUSEPPE VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus, 2003, p. 27.

- 
- a) un sistema di relazioni con le istituzioni comunitarie (Commissione europea, Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione, Comitato delle regioni, Comitato Economico e sociale) all'altezza del ruolo sempre più importante delle regioni nei processi decisionali europei;
  - b) una stretta collaborazione con le regioni europee e le amministrazioni centrali che si occupano della realizzazione dei programmi comunitari;
  - c) un sistema che permetta di avere in tempo utile le informazioni comunitarie che sono necessarie alle regioni.

Anche il passaggio da un'attività di collaborazione con le altre regioni europee e dall'attività di *lobbying* a una vera e propria partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie è un processo le cui origini possono essere fatte risalire alla metà degli anni Ottanta. Ma questo processo non ha un percorso lineare e, come vedremo, è tuttora in fase di svolgimento.

Nel 1983 fu istituita in Italia la "Conferenza Stato-regioni" che aveva lo scopo di istituzionalizzare la partecipazione "indiretta" delle regioni italiane alla fase ascendente del rapporto con le istituzioni comunitarie. Questo organismo ha avuto un'espansione costante dei propri compiti a partire dagli anni Novanta, grazie a una legge approvata nel 1989. Essa ha esteso le funzioni della Conferenza, prevedendo che quest'ultima venga consultata anche sui criteri e sulle modalità per confermare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; inoltre la Conferenza può manifestare un parere sull'annuale disegno di legge comunitaria (legge promulgata nel 1989 in base alla quale si dà esecuzione al diritto comunitario; si tratta dello strumento principale attraverso il quale la legislazione italiana si adegua al diritto comunitario) e anche designare i membri regionali della Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea<sup>9</sup>.

La conferenza «Stato-Regione» è stata una delle sedi da cui gli enti territoriali italiani hanno premuto per un approfondimento

<sup>9</sup> JOSEPH H.H. WEILER e MARTA CARTABIA, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 211.

del processo di regionalizzazione, cioè del processo di trasferimento di poteri e competenze dal centro alla periferia. Si tratta, com'è noto, di un fenomeno di portata europea, recepito a livello comunitario dal Libro bianco sulla *governance* pubblicato nell'agosto del 2001 dalla Commissione europea presieduta da Romano Prodi. Il Libro bianco sollecitava una più grande partecipazione "delle autorità regionali e locali" nelle politiche dell'Unione europea<sup>10</sup>. Si tratterebbe in effetti di una misura conforme alle crescenti responsabilità ottenute dalle regioni in alcuni Stati europei (tra cui l'Italia) e al più grande impegno dei cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale.

In Italia, il Libro bianco ha suscitato l'iniziativa della Regione Emilia Romagna che nel settembre del 2001 ha istituito un network (di cui fanno parte regioni europee quali l'Aquitania, le Fiandre, la Vallonia, il Galles e la Scozia) basato sulla consapevolezza dei legami e degli interessi condivisi che uniscono le regioni coinvolte nel network, e sulla esperienza maturata nell'implementazione delle politiche europee a livello territoriale. Nella "Dichiarazione comune sulla Governance europea", approvata dal network nel marzo del 2002, si riconosce nel Libro bianco un'importante base di discussione, ma si lamenta che, a fronte della crescente responsabilità attribuita alle regioni e alle autorità locali nella implementazione delle politiche dell'Unione europea, non c'è un parallelo coinvolgimento delle autorità subnazionali nella formulazione di tali politiche.

Ora, questa richiesta, nel caso italiano, sembra trovare nuovi spazi grazie alla riforma di quel capitolo V della Costituzione da cui è partita la nostra analisi. Si tratta di una riforma, già approvata, con la quale l'allora governo di centro-sinistra ha inteso intensificare il processo di decentramento politico-amministrativo, fino ad arrivare – secondo alcuni – sulla soglia di uno Stato federale. La riforma è passata il 7 ottobre del 2001 all'esame di un referendum popolare confermativo (in cui, per la verità, la partecipazione dei cittadini è stata assai limitata). Il nuovo testo preve-

<sup>10</sup> Il Libro bianco è consultabile in rete all'indirizzo [http://europa.eu.int/eurlex/it/com/cnc/2001/com2001\\_0428it02.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf).

---

de, fra l'altro, che nelle materie di loro competenza le regioni partecipino alle decisioni che sono alla base della formazione degli atti normativi comunitari e si incaricano dell'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto dei regolamenti procedurali in vigore stabiliti in base alla legge dello Stato. Per quanto riguarda questo nostro intervento, l'importanza di tale riforma risiede in due punti:

- 1) nel fatto che essa mira correttamente a dare una dimensione costituzionale all'insieme dei rapporti Stato/regioni/Unione europea, ciò che permetterebbe di riconoscere in modo esplicito l'importanza del "terzo livello" di potere, cioè quello regionale.
- 2) nel fatto che essa, potenzialmente, apre la porta alla possibilità per le regioni italiane di passare da una partecipazione "indiretta" alla formulazione delle politiche comunitarie (come avviene con la Conferenza "Stato-regioni", prima ricordata) ad una partecipazione "diretta".

Ho detto "potenzialmente" per due motivi:

a) prima di tutto perché il problema di un più ampio coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale comunitario non può essere risolto solo dalla volontà dello Stato italiano e delle sue regioni, ma deve naturalmente essere risolto a livello dell'Unione europea. Su questo punto le opinioni divergono. Le conclusioni del gruppo di lavoro sulla Sussidiarietà in seno alla Convenzione europea sembrano ad esempio rivelare la volontà che le modalità e l'estensione della partecipazione delle entità subnazionali continuino ad essere determinate esclusivamente a livello nazionale.

La maggioranza dei membri del Gruppo ritiene tuttavia che il grado e le modalità di associazione degli enti regionali e locali ai lavori di elaborazione della legislazione comunitaria debbano essere determinati esclusivamente in ambito nazionale. Essi hanno affermato che il meccanismo proposto in questo documento non impedisce, se del caso, la consultazione a livello nazionale delle assemblee regionali o locali. Qualsiasi altro approccio rischierebbe inoltre di compromettere l'equilibrio raggiunto a livello europeo tra gli Stati membri. Per queste ragioni il Gruppo non ha accolto la proposta di accordare il diritto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà alle regioni che, nel quadro dell'organizzazione istituzionale nazionale, hanno competenze legislative<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc230902\\_it.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc230902_it.pdf).



Nondimeno, proprio i membri italiani della Convenzione hanno tutti insieme presentato una proposta per un più incisivo riconoscimento del ruolo della dimensione locale e regionale nell'architettura dell'Unione europea. Esistono poi altre proposte, come una risoluzione del Parlamento europeo, che vanno nella stessa direzione<sup>12</sup>, e altre ancora che intendono aumentare i poteri del Comitato delle Regioni.

b) secondariamente, perché la concreta attuazione della riforma in corso in Italia è demandata al disegno di legge di attuazione della riforma stessa, che è stato presentato dal ministro Enrico La Loggia (di Forza Italia) e che già stata approvata dal Senato della Repubblica. Ora, questo disegno di legge è piuttosto interessante, e su di esso si è sollevato un dibattito abbastanza vivace. Questo era forse inevitabile, visto che il tema della riforma si presta a speculazioni politiche in un paese dove rimane forte l'influenza di un movimento, la Lega nord, che periodicamente agita il fantasma della secessione, e che comunque non sembra disposta ad interpretare il federalismo in un'ottica solidaristica.

Il passaggio alla partecipazione «diretta» delle regioni alla fase ascendente del *decision making process* comunitario è previsto esplicitamente dalla legge La Loggia. La legge consente infatti alle regioni di concorrere direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea. Questo articolo solleva molti dubbi e induce a varie interpretazioni. Per quanto riguarda la partecipazione delle Regioni ai lavori della Commissione, questa va intesa evidentemente

<sup>12</sup> La risoluzione adottata dal Parlamento europeo (di cui è stato relatore Giorgio Napolitano) afferma che il PE "ritiene che, in vista dell'avvicinamento dell'Unione europea ai suoi cittadini, l'Unione debba formulare nuovi metodi partecipativi che riconoscano il ruolo chiave delle collettività regionali e locali, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, cosa che rafforzerà certamente l'adesione dei suoi cittadini allo sviluppo del progetto d'integrazione europea": la risoluzione è consultabile al sito [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth130103\\_it.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth130103_it.pdf).

---

te nel senso di assicurare un'adeguata partecipazione delle regioni alle consultazioni intraprese dalla Commissione; ad esempio attraverso una presenza istituzionalizzata dei rappresentanti delle regioni italiane nel cosiddetto meccanismo della "comitatologia".

Molto più delicata è la questione della partecipazione delle regioni ai lavori del Consiglio dell'Unione europea. Come sappiamo, la partecipazione a quei lavori è regolata dall'articolo 203 del Trattato, che lascia agli Stati nazionali la possibilità di decidere – in conformità al proprio ordinamento costituzionale – i soggetti che li rappresentano nel Consiglio. In particolare, l'art. 203 permette ai rappresentanti dei governi regionali di partecipare alle sedute del Consiglio e in questo caso essi sono in grado di prendere decisioni che impegnano i rispettivi stati<sup>13</sup>. Ora, in Italia questa possibilità ha sollevato un dibattito assai vivace in Parlamento, dove alcuni si sono opposti nel timore che la posizione unitaria del paese in seno al Consiglio possa essere messa in discussione. Si discute anche di come sia possibile attuare concretamente questa partecipazione "diretta", visto che il regolamento del Consiglio stabilisce che le delegazioni nazionali non possono essere formate da più di sei persone. Ciò significa che dovrà essere pensato un meccanismo di designazione da parte delle regioni, meccanismo che presumibilmente dovrà tener conto delle esigenze di rotazione. Infine, occorre ricordare la necessità di assicurarsi che i rappresentanti delle regioni riescano a contemperare gli interessi delle entità regionali con quelli nazionali.

Le questioni sollevate dalla riforma e dalla legge di attuazione sono evidentemente molto delicate. La partecipazione delle regioni italiane nelle delegazioni nazionali assicurerebbe una adeguata considerazione dei loro interessi nelle sedi comunitarie. Inoltre, come è stato giustamente osservato, la pressione e gli orientamenti delle regioni più attive potrebbero rendere la presenza italiana nel Consiglio molto più efficace ed incisiva di quanto non sia adesso. D'altro canto è difficile ignorare come i contrasti esistenti in Italia

<sup>13</sup> Cfr. MARCO GESTRI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e il potere estero delle regioni*, in *L'Italia e la politica internazionale* (a cura di ALESSANDRO COLOMBO e NATALINO RONZITTI), IAI, ISPI, Bologna, il Mulino, 2003, p. 111.

tra il governo e le regioni potrebbero, almeno potenzialmente, rischiare di mettere in discussione la posizione unitaria del paese in seno al Consiglio dell'Unione – specialmente nell'attuale fase politica caratterizzata da forti tensioni tra il centro e la periferia del sistema politico. Ne consegue la necessità di elaborare soluzioni molto attente, che – accanto al riconoscimento delle istanze regionali - tengano bene in considerazione la coesione dell'Italia e gli interessi nazionali del paese.



OSCAR GARAVELLO  
Università degli Studi di Milano

## La “nuova assistenza allo sviluppo” dei paesi emergenti ed il ruolo dell’Unione europea

### 1. *Introduzione*

Già da qualche tempo l’assistenza allo sviluppo dei paesi emergenti (paesi in via di sviluppo ed economie in transizione) è sottoposta a critiche sempre più violente per la sua inefficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, cioè nello stimolare processi di crescita autosostenuti e nel soddisfare i bisogni essenziali di una consistente parte della popolazione mondiale. Il mancato raggiungimento di tali obiettivi viene ricercato all’interno dei paesi riceventi, volta a volta nella debole capacità di assorbimento delle risorse estere, inadeguatezza delle politiche macroeconomiche, mancato coordinamento degli enti erogatori, corruzione imperante lungo tutti gli stadi del trasferimento, utilizzazione a fini elettorali dell’aiuto, ecc. Anche se con minore intensità le responsabilità si estendono anche ai paesi donatori puntando il dito sul decrescente ammontare di assistenza finanziaria allo sviluppo, la sua volatilità ed imprevedibilità, la concessione di aiuti “legati”, la allocazione prioritaria a paesi caratterizzati da vincoli militari e strategici, ecc. Con l’ottica rivolta ai paesi industriali l’attenzione generale si sofferma sulle cause della insoddisfacente dinamica dell’assistenza allo sviluppo mettendo in luce la crisi fiscale dei paesi industriali, rallentamento del tasso di crescita, il sorgere di nuovi bisogni a livello internazionale (“international public goods”, “peace-keeping operations”), ecc.

---

La netta distinzione fra responsabilità dei paesi donatori e riceventi lascia tuttavia abbastanza perplessi sul piano analitico anche se può essere utile per stimolare comportamenti più adeguati nel reperimento ed utilizzazione delle scarse risorse. Bisogna poi ricordare come la relativa inefficacia dell'assistenza allo sviluppo determina in larga parte della pubblica opinione dei paesi affluenti una crescente diffidenza a cedere risorse ai paesi emergenti ("aid fatigue") che viene subito percepita, e spesso strumentalizzata, dal corpo politico. Indipendentemente dalla suddivisione delle responsabilità fra paesi donatori e riceventi ai quali bisogna aggiungere anche le organizzazioni internazionali, gli anni '90 hanno indubbiamente registrato una imprevista riduzione dell'assistenza allo sviluppo alla quale poi si è aggiunto una "qualità" certamente discutibile.

Per ovviare a questa situazione di stallo, se non di degrado, si sono moltiplicati i tentativi di soluzione nella consapevolezza che i programmi di aiuto svolgono ancora un ruolo essenziale sullo scenario mondiale, pur se debbono venire ripensati nella nuova fase di globalizzazione commerciale e finanziaria<sup>1</sup>. Nel 2001 la Conferenza delle Nazioni Unite ("Millennium Development Summit") cerca di porre rimedio alla situazione esistente formulando un innovativo approccio per quanto riguarda obiettivi, politiche ed interventi dell'assistenza allo sviluppo per il periodo quindicennale 2000-2015<sup>2</sup>. Senza entrare in maggiori dettagli le novità del "Millennium Development Goals" (MDG) si concentrano lungo tre direzioni principali che spaziano da un aumento consistente dell'assistenza finanziaria alla modifica della direzione geogra-

<sup>1</sup> Di notevole importanza è il contributo del CAD, *Dare forma al ventesimo secolo: il contributo della cooperazione allo sviluppo*, OECD, Parigi, maggio 1996, che segna una tappa fondamentale nel ripensamento dell'aiuto ai paesi emergenti. Assai significativi dei cambiamenti avvenuti sono anche due lavori della Banca mondiale: WOLFESOHN J.D., *Una proposta per un quadro globale di sviluppo*, Washington, gennaio 1999 e BANCA MONDIALE, *Strategie di riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo*, Washington, settembre 1999.

<sup>2</sup> Un esame interessante si trova in DEVARAJAN S. - MILLER M.J.-SWANSON E.V., *Goals for Development. History, Prospects and Costs*, World Bank, Policy Research W.P. n. 2819, april 2002.

fica in favore dei paesi più deboli ed infine alla utilizzazione privilegiata per ridurre la povertà e soddisfare i bisogni essenziali.

A ben poco tuttavia servirebbe la fissazione degli obiettivi finali e del quadro generale degli interventi se non venissero precisati i comportamenti e le responsabilità dei protagonisti dell'assistenza allo sviluppo cioè in primo luogo dei paesi donatori e dei paesi beneficiari. Nel MDG l'accento viene posto dapprima sui paesi beneficiari per definire in modo preciso come le risorse estere debbono essere utilizzate nei differenti settori di intervento (lotta alla povertà, educazione, sanità, ambiente, alimentazione, ecc.). Non vengono tuttavia passati sotto silenzio i paesi donatori che per larga parte determinano in primo luogo la quantità e la "qualità" dei trasferimenti di risorse e secondariamente le politiche a livello mondiale a più ampio raggio (di natura commerciale, tecnologica, migratoria, ambientale, ecc.). Per quanto possibile, nell'accordo raggiunto nella sede delle Nazioni Unite vengono precisate e quantificate le responsabilità dei paesi beneficiari per l'utilizzazione settoriale delle risorse estere (goals da 1 a 7) e dei paesi donatori per l'ammontare e le caratteristiche dell'assistenza allo sviluppo (goal 8)<sup>3</sup>.

Nell'ambito della problematica sorgente dal MDG, il presente saggio intende mostrare quale può essere il ruolo della UE (Comunità europea e paesi membri) in un settore che sempre è stato al centro della sua attenzione ed uno dei punti di forza delle sue relazioni economiche esterne. La tematica assume maggiore rilevanza qualora venga svolta in modo comparativo, mettendo a confronto impegni e realizzazioni della UE rispetto agli altri due grandi protagonisti (USA e Giappone) poiché congiuntamente considerate le tre potenze egemoni giocano un ruolo predominante (almeno sotto l'aspetto quantitativo) in questa delicata azione

<sup>3</sup> Più in particolare i primi 7 goals riguardano la situazione nei paesi beneficiari per quanto concerne rispettivamente povertà, fame, istruzione primaria, eguaglianza dei sessi, mortalità infantile, salute delle madri, malattie infettive e sostenibilità ambientale; l'8° goal si riferisce invece all'insieme dei paesi anche se la responsabilità maggiore spetta ai paesi donatori. Ogni goal viene suddiviso in più specifici target (18 in tutto) e quantificato con appositi indicatori (complessivamente 48), alcuni dei quali non ancora bene specificati.

---

internazionale<sup>4</sup>. È inutile aggiungere che la nuova strategia di lotta al sottosviluppo ed alla povertà trova i tre principali protagonisti su posizioni assai diverse dal punto di vista politico-diplomatico, economico-finanziario e, più banalmente, amministrativo-gestionale che potrebbero anche divaricarsi nel corso del tempo. Per assicurare la massima efficacia del nuovo approccio si rivela invece necessario che UE, Stati Uniti e Giappone siano non solo pronti a fare individualmente la propria parte ma anche ad attuare forme assai più strette di coordinamento.

Si inizierà mettendo in luce l'assistenza finanziaria dei paesi membri della UE e della Comunità per i paesi in via di sviluppo ("Official Development Assistance": ODA) e la sua più recente evoluzione (par. 2). Sempre sotto l'aspetto quantitativo ci si concentrerà sugli impegni finanziari assunti dai paesi comunitari verso i paesi in via di sviluppo nell'ambito della iniziativa delle NU (par. 3). Si intende poi, a mo' di conclusione, gettare un ponte di passaggio dagli aspetti quantitativi, trattati in questo saggio, a quelli qualitativi di non minore importanza da ricercare in almeno due direzioni principali. Innanzitutto occorre mettere in luce le modifiche strutturali dell'assistenza della Comunità per raggiungere i nuovi obiettivi della cooperazione internazionale, aumentare la sua efficacia e meglio integrarsi con l'azione dei paesi membri. In secondo luogo è necessario valutare l'azione complessiva della UE in favore dei paesi emergenti spostandoci dall'assistenza allo sviluppo alla più generale politica di cooperazione allo sviluppo comprendente le relazioni commerciali, finanziarie, migratorie, ambientali, tecnologiche, ecc.

<sup>4</sup> Naturalmente si tratta di una competizione assai diversa e sicuramente meno bellicosa di quella ingaggiata in decenni ormai lontani da Stati Uniti ed Unione Sovietica per conquistarsi l'appoggio dei paesi emergenti. Negli ultimi periodi il grado di differenziazione delle tre potenze egemoni sembra essersi nettamente ridotto per quanto concerne l'assistenza allo sviluppo mentre certamente non è diminuito in questioni sensibili come l'interscambio commerciale (soprattutto di prodotti agricoli), difesa dell'ambiente, diritti di proprietà intellettuale (marchi di fabbrica e brevetti), controllo delle migrazioni, ecc.



## 2. Il contributo finanziario della UE

Per ben comprendere l'attuazione del MDG in materia di assistenza allo sviluppo sono necessarie alcune precisazioni sulla terminologia adottata e una seppure minima documentazione statistica. Gli impegni presi nell'ambito delle NU concernono l'assistenza allo sviluppo fornita dal DAC ("Development Assistance Committee") e rivolta ai paesi in via di sviluppo. L'assistenza allo sviluppo viene caratterizzata da tre elementi: le risorse provengono da fonti ufficiali siano esse bilaterali o multilaterali, l'obiettivo si rivolge alla promozione dello sviluppo economico ed al benessere della popolazione, i trasferimenti avvengono a titolo gratuito o con elevata concessionalità. L'assistenza di tipo bilaterale proviene dai 22 paesi industriali, membri del DAC che in sede OCSE elabora strategie, coordina gli sforzi dei singoli membri, effettua studi e ricerche ed organizza la relativa documentazione statistica<sup>5</sup>. Il DAC comprende tutti i 15 paesi membri della UE (ma non i 10 nuovi aderenti) ed in pratica fornisce la quasi totalità dell'assistenza allo sviluppo dopo la scomparsa dei paesi socialisti e la crisi finanziaria dei paesi petroliferi<sup>6</sup>. L'assistenza multilaterale è fornita dalla Commissione delle Comunità europee (che dal 1961 partecipa al DAC) sotto forma di doni e dalle organizzazioni finanziarie internazionali (Banca mondiale, Fondo mone-

<sup>5</sup> Come si può vedere in WORLD BANK, *Global Development Finance*, 2003, Washington 2002, p. 127, l'ODA proviene largamente da fonti bilaterali (nel 2001 ben 35,0 miliardi \$, cioè il 66,9% del totale) rispetto al contributo delle istituzioni multilaterali (17,3 miliardi \$ cioè il 33,1%). Nell'ambito dell'assistenza bilaterale gli aiuti sono assai superiori ai prestiti a tassi concessionali e tale tendenza si conferma nel corso del tempo: nel 2001, gli aiuti bilaterali ammontano a 33,4 miliardi \$ rispetto a 1,6 miliardi \$ di prestiti bilaterali.

<sup>6</sup> Congiuntamente considerati i 22 paesi del DAC contribuiscono all'ODA per circa il 95%. Secondo WHITE H., *Long-Term Trends and Recent Development Official Assistance for Donor Countries*, UN, Wider Discussion Paper n. 2002/106, november 2002, pp. 3 i donatori non-DAC contribuiscono per 1,1 miliardi \$ di cui 0,8 di natura bilaterale, forniti in parti uguali da Kuwait-Arabia Saudita-Emirati Arabi Uniti e da Corea-Israele. Per non fare che un esempio il contributo della Corea (286 milioni \$), paese non facente parte del DAC, si avvicina a quello della Grecia (295) e del Portogallo (282).

---

tario internazionale, Banche regionali di sviluppo, ecc.) anche con prestiti<sup>7</sup>. Ovviamente non sono compresi fra gli enti erogatori le fondazioni, imprese, privati, ONG, ecc. i cui contributi per alcuni paesi (USA) raggiungono una quota rilevante e ben complementano le risorse delle agenzie ufficiali<sup>8</sup>. L'ODA viene rivolta ai paesi della Parte I° della lista dei paesi riceventi (paesi in via di sviluppo) mentre ai paesi della Parte II° della stessa lista (soprattutto paesi ex-socialisti) si rivolge la "Official Assistance" (OA)<sup>9</sup>. Parzialmente diverse dalle due categorie prima ricordate sono l'ODF ("Official Development Finance") e l'OOF ("Other Official Flows") che comprendono risorse a condizioni di mercato e/o non destinati a scopi di sviluppo<sup>10</sup>.

Il trasferimento di risorse in sede DAC avviene sotto forma di aiuti, prestiti a tasso concessionale, assistenza tecnica, aiuti di

<sup>7</sup> Le istituzioni multilaterali che attualmente contribuiscono all'ODA per il 33,1% nel corso del tempo hanno aumentato il loro contributo per effetto dei più vari fattori: così ad esempio la crisi petrolifera e del debito estero ha indotto le istituzioni di Bretton Woods a concedere prestiti di notevole ammontare a tassi concessionali; la presidenza Mc Namara ha allargato enormemente il ruolo della Banca mondiale; la UE ha accresciuto il suo contributo anche per compensare la declinante quota dei paesi membri. In media nel periodo 1991-98 il contributo delle organizzazioni multilaterali aumenta da 1/5 a 1/3 del totale ed è così distribuito: IBRD-IDA (8,8% del totale), UE (8,1%), NU (7,6%), banche regionali di sviluppo (5,3%) ed altri. Si deve ricordare che i contributi dei paesi membri del DAC alle istituzioni multilaterali (17,3 miliardi \$ nel 2002) si differenziano dagli esborsi delle istituzioni multilaterali ai paesi emergenti (15,6) per cui sorgono non pochi equivoci sul vero apporto delle istituzioni ricordate.

<sup>8</sup> L'aiuto proveniente dalle ONG ammonta nel 2001 a 7,3 miliardi \$ e presenta un aumento assai sensibile negli ultimi due decenni (3,1 miliardi \$ nel 1985-86 e 5,2 nel 1990-91).

<sup>9</sup> L'ODA è sempre assai maggiore dell'OA che viene concessa ai paesi dell'Europa centrale ed orientale, ai nuovi stati indipendenti della ex - URSS ed ai territori e paesi più progrediti. Nel 2001 l'ODA raggiunge 52,3 miliardi \$ mentre l'OA ammonta a solo 5,6, mostrando un netto declino dal 1995 (allorquando ammontava a ben 9,2 miliardi \$).

<sup>10</sup> L'ODF comprende l'ODA bilaterale, aiuti e prestiti (concessionali e non delle istituzioni finanziarie multilaterali) ed altri flussi ufficiali a scopo di sviluppo con una componente di aiuto inferiore al 25%. Nel 2001 l'ODF ammonta a 68,3 miliardi \$ di cui i flussi non-ODA e non-OA provengono per larghissima parte da istituzioni finanziarie multilaterali.

emergenza e condono del debito estero. Mentre la prima posta non fa sorgere problemi di identificazione, la seconda (prestiti) richiede una componente di aiuto di almeno il 25%, calcolata in base ad un tasso convenzionale di interesse annuo del 10%. L'assistenza tecnica comprende i compensi per consulenti, spese per istituti di ricerca, finanziamento degli studi all'estero ed altre poste minori mentre non si riesce a disaggregare dal costo dei macchinari, impianti ed infrastrutture la parte relativa alla tecnologia. Almeno a partire dal 1995, l'aiuto alimentare viene compreso solo se utilizzato a scopi di sviluppo mentre se di emergenza fa parte della assistenza umanitaria. Pur non dando luogo a trasferimenti di risorse, il condono del debito estero viene considerato nell'assistenza allo sviluppo in quanto permette ai paesi fortemente indebitati di ridurre il "debt overhang" e di attirare capitali esteri a condizioni di mercato.

Si ricorda che le cifre indicate provengono dai paesi donatori tramite il loro organo rappresentativo (DAC) e non corrispondono a quanto registrato nei paesi riceventi in base ai dati della bilancia dei pagamenti a causa della esclusione della cooperazione tecnica e del consueto "mismatching" fra impegni ed esborsi<sup>11</sup>. L'assistenza allo sviluppo può essere confrontata utilmente con i restanti flussi finanziari che confluiscono nei paesi emergenti: ci si riferisce ai "net resource flows"<sup>12</sup> ed ai "net transfers" che indicano in modo più significativo il reale afflusso di potere d'acquisto

<sup>11</sup> In alcuni anni le differenze sono veramente molto significative come si può vedere in WORLD BANK, *Global Development Finance*, op. cit., Tab. 6.1 e Box 6.1: il finanziamento ufficiale netto registrato dai paesi beneficiari da fonti bilaterali e multilaterali (World Bank Debtor Reporting System) si eleva nel 2001 a 57,5 miliardi \$, nel 2000 a 23,4 e nel 1999 a 42,9 mentre le corrispondenti cifre registrate dall'OECD (DAC) rispettivamente raggiungono 57,9; 60,6 e 62,9 miliardi \$.

<sup>12</sup> Tali flussi comprendono l'assistenza allo sviluppo (con l'esclusione dell'assistenza tecnica), i prestiti netti, gli investimenti di portafoglio e gli investimenti diretti esteri. Secondo la pubblicazione annuale della WORLD BANK, *Global Development Finance*, già citata che sostituisce la precedente World Debt Tables, nel 2002 il flusso di risorse nette ammonta a 196,5 miliardi \$ di cui solo 29,2 rappresentano gli aiuti (con l'esclusione della cooperazione tecnica) mentre la parte del leone è detenuta dagli investimenti diretti esteri (168,2).

---

internazionale<sup>13</sup>. Si può dire in generale che l'assistenza allo sviluppo è una quota abbastanza modesta dei flussi finanziari se si considera la totalità dei paesi emergenti ma assume un notevole peso quantitativo se ci si riferisce ai paesi più deboli che hanno scarse possibilità di accedere al mercato finanziario mondiale.

A livello mondiale l'assistenza bilaterale ha fatto registrare dall'inizio degli anni '90 una riduzione assai sensibile anche se sembra riprendersi negli ultimi anni: infatti da 54,8 miliardi \$ (media 1990-91) si è passati a 52,3 nel 2001 per poi crescere leggermente a 56,9 nel 2002<sup>14</sup>. Poiché i dati citati si riferiscono a dollari correnti, una più precisa valutazione del trasferimento reale di risorse richiede la conoscenza della dinamica dei prezzi (in \$ o in monete forti) dei beni più largamente oggetto di acquisizione da parte dei paesi in via di sviluppo. Sempre a livello mondiale la quota del GNI ("Gross National Income") destinata all'assistenza allo sviluppo (ODA) ha avuto tendenza ad abbassarsi in questi ultimi 10 anni in quanto da 0,27% nel 1995 ci si è ritrovati nel 2001 a 0,22% con una modesta crescita (0,23%) nel 2002. Si è certamente lontani dal periodo d'oro della assistenza allo sviluppo quando il Presidente Kennedy aumentò del 35% (in \$ costanti) il contributo degli Stati Uniti ed il Presidente Johnson portò l'aiuto allo 0,6% del GDP<sup>15</sup>. Nell'ambito dei tre ultimi decenni è

<sup>13</sup> Tali flussi si calcolano deducendo dai "net resources flows" gli interessi sul debito estero ed i profitti degli investimenti diretti esteri. Secondo la pubblicazione ricordata, WORLD BANK, *Global Development Finance*, nel 2002 i trasferimenti netti (39,3 miliardi \$) sono assai inferiori rispetto al flusso di risorse (196,5 miliardi \$) per l'elevato ammontare degli interessi sul debito a lungo termine (101,9) ed i profitti sugli investimenti diretti esteri (55,3).

<sup>14</sup> I dati sono desunti da varie pubblicazioni che presentano fra loro anche differenze non lievi. Indipendentemente dalle discrepanze delle diverse fonti statistiche, è opportuno rielaborare le cifre desunte dalle pubblicazioni ufficiali per mostrare più chiaramente il loro contributo ai processi di crescita dei paesi emergenti come effettuato ad esempio da CHANG C.C. - FERNANDEZ ARIAS E. - SERVEN L., *Measuring Aid Flows: A New Approach*, World Bank, december 1998.

<sup>15</sup> Una ottima visione storica dell'assistenza allo sviluppo si trova in FUHRER H., *The Story of Official Development Assistance*, Paris, OECD, 1996 e in HJERTHOLM P. - WHITE H., *Foreign Aid in Historical Perspective*, in TARP F. - HJERTHOLM P. (eds.), *Foreign Aid and Development*, London, Routledge, 2000.

compresa la parabola dell'aiuto poiché in termini monetari è aumentato da 36,7 miliardi \$ (media 1971-80) a 50,8 (media 1981-90) per poi crollare a 40,0 (media 1991-2000).

Venendo ora ai paesi donatori, vale subito la pena osservare i differenti contributi dei paesi membri della UE e delle due grandi potenze industriali (USA e Giappone). Nel 2002 gli Stati Uniti sono il massimo paese donatore (12,9 miliardi \$) seguiti dal Giappone (9,8) e poi ad una certa distanza da Germania (5,4), Francia (5,2) e Regno Unito (4,7). Tuttavia globalmente considerati i paesi della UE sono di gran lunga il massimo donatore mondiale con quasi 30 miliardi \$ con una quota pari a 50,9% mentre nel complesso i G-7 (Stati Uniti, Canada, Giappone, Regno Unito, Germania, Francia ed Italia) forniscono quasi 42 miliardi \$, cioè il 72,3% del totale mondiale<sup>16</sup>. Se si scende dal livello assoluto al rapporto ODA/GNI la graduatoria dei tre paesi leader si inverte in quanto al primo posto si trova la UE (0,34%) seguita dal Giappone (0,23%) e dagli Stati Uniti con un ben modesto 0,12% (i G-7 fanno registrare solo un lieve aumento rispetto alla massima potenza mondiale: 0,19%).

All'interno della UE si nota una triplice classificazione di paesi secondo la quota dell'assistenza allo sviluppo rispetto al GNI. In prima fila si trovano i paesi nordici caratterizzati da una politica di aiuto assai generosa dal punto di vista quantitativo, efficace dal punto di vista gestionale e per di più non legata da motivi storici, politici o strategici a particolari territori. Si tratta di quattro paesi il cui contributo è superiore allo 0,7% del GNI, raggiungendo 0,96% in Danimarca, 0,82% in Olanda, 0,78% in Lussemburgo e 0,74% in Svezia. In una fascia intermedia (attorno al 0,33% del GNI) si pone la seconda categoria, comprendente i tre grandi paesi industriali, la cui politica di aiuto è fortemente condizionata dai tradizionali legami di tipo politico-coloniale (Francia: 0,36% e Regno Unito: 0,30%) oppure da stretti obiettivi commerciali (Germania: 0,27%). Infine la terza categoria concerne i paesi mediterranei la cui quota è veramente modesta e

<sup>16</sup> Si tratta di dati raccolti dal DAC ma elaborati dalla Divisione statistica delle NU per il Millennium Indicator Development.

---

per di più fortemente instabile anche a causa delle difficili situazioni domestiche: basti ricordare Spagna (0,25%), Portogallo (0,24%), Grecia (0,22%) ed Italia (0,20%)<sup>17</sup>.

È necessario ora considerare l'assistenza allo sviluppo della Comunità che per quantità, efficienza, destinazione, utilizzazioni e procedure si differenzia sostanzialmente da quanto avviene a livello dei 15 paesi membri. Tale duplicità del sistema di aiuto, che non trova riscontro negli Stati Uniti e nel Giappone, se da un lato esalta e completa lo sforzo dei singoli paesi membri, dall'altro lato fa emergere non pochi problemi a causa del difficile coordinamento dovuto non solo alle molteplici modalità di intervento ma anche più sostanzialmente ai diversi obiettivi ed interessi in gioco.

Non è facile offrire una visione globale dell'assistenza della Comunità in quanto si disperde in varie sedi (Fondo europeo di sviluppo, ECHO, EuropeAid, ecc.), risponde a diversi obiettivi e si rivolge ad un gran numero di paesi. Cominciando dai dati più generali, gli stanziamenti definitivi per pagamenti disponibili per le azioni esterne ammontano a 4,9 miliardi euro (aiuto alimentare, umanitario, cooperazione, ecc.) ai quali si possono aggiungere gli aiuti di pre-adesione per 2,3 miliardi euro: globalmente considerati, essi costituiscono il 7,43% degli stanziamenti globali del bilancio generale della Comunità (2001). A queste somme si debbono aggiungere anche i contributi del Fondo europeo di sviluppo le cui risorse sono tuttavia fuori bilancio. Negli anni '90 gli aiuti esterni complessivi (in termini di impegni di spesa) della Comunità sono passati da 3,3 a 8,6 miliardi euro di cui 6,8 a titolo di aiuti allo sviluppo, secondo la definizione già utilizzata in precedenza. La parte di aiuti europei gestiti dalla Commissione e dalla BEI progressivamente è passata dal 7% di 30 anni fa all'attuale 17%; la Comunità europea è attualmente responsabile di oltre il 10% del totale degli aiuti pubblici allo sviluppo, percentuale in netto aumento rispetto al 5% del 1985. È interessante notare

<sup>17</sup> Si vedano MEHETRA S., *The Rhetoric of International Development Targets and the Reality of Official Development Cooperation*, Unicef, Innocenti W.P., n. 85, June 2001 e LÉJEAL F., *Le Nord de l'Europe donne l'exemple en matière d'aide publique, Marchés tropicaux et méditerranéens*, 11 janvier 2002.

l'andamento a forbice dell'assistenza allo sviluppo del DAC e dell'aiuto comunitario in termini assoluti e relativi: negli ultimi 5 anni la cooperazione comunitaria allo sviluppo cresce ad un tasso annuale del 3,3% mentre il contributo totale del DAC annualmente si riduce di 4,7%. Nel 2000 la Comunità è la quarta potenza donatrice dopo USA, Giappone e Banca mondiale e la seconda, dopo la Banca mondiale, fra i donatori multilaterali per l'aiuto allo sviluppo mentre mantiene solidamente il primato per l'aiuto umanitario.

Ritornando alla posta (ODA) che maggiormente ci interessa, il contributo della Comunità si eleva nel 2001 a 5,9 miliardi euro mentre gli esborsi sono di poco inferiori (5,9) e questa situazione segna un netto miglioramento rispetto agli anni precedenti, ad esempio rispetto al 2000 quando gli esborsi (4,9) raggiungono solo il 51,2% di quelli totali (8,3). Si ricorda a solo titolo di memoria che il contributo della Comunità alle economie in transizione (OA) è assai minore rispetto ai paesi in via di sviluppo (ODA) poiché all'inizio degli anni 2000 raggiunge solo il 41,2% ed il 33,5% rispettivamente per gli stanziamenti e gli esborsi; la graduatoria invece si capovolge per quanto concerne l'aiuto pro-capite poiché nel 1999 si eleva a 0,55 \$ pro-capite per i paesi a basso reddito, a 1,20 per i paesi a reddito intermedi e a ben 5,74 per i PECO e per l'ex Unione Sovietica. Il contributo dei vari paesi della UE all'aiuto comunitario varia da percentuali assai modeste (4,6% per Svezia, 5,6% per Danimarca e 7,4% per Olanda) a quote assai più elevate come ad esempio si riscontrano in Italia (46,4%) e Grecia (46,9%).

Anche se i dati soprariportati rivestono un notevole interesse, occorre accennare alla qualità dell'aiuto che riveste notevole rilevanza nel raggiungimento degli obiettivi prefissati siano essi di carattere prettamente produttivo oppure più largamente sociali. Purtroppo, mentre l'aspetto quantitativo pur con molte incertezze può essere messo a fuoco, la stessa conclusione certamente non vale per le caratteristiche qualitative dell'assistenza. Alcune caratteristiche dell'assistenza si prestano ad un giudizio senza appello e basti ricordare la preferenza dei doni rispetto ai prestiti a tassi concessionali, degli aiuti multilaterali rispetto a quelli bilaterali, degli aiuti svincolati rispetto a quelli "legati", degli impegni stabili

---

e prevedibili rispetto a quelli occasionali, degli esborsi contemporanei agli impegni rispetto alla presenza di forti ritardi, ecc. Nello stesso modo viene anche spontaneo favorire l'aiuto motivato da ragioni umanitarie, lotta alla povertà e soddisfacimento dei bisogni fondamentali rispetto a quello spinto da fattori commerciali, finanziari, militari, politici, strategici, ecc. anche se non mancano voci discordanti. Assai più complesso è invece scegliere fra aiuti per progetti o per programmi, fra aiuti alimentari, condono del debito estero, assistenza tecnica, ecc. in quanto la loro efficacia dipende dalle varie condizioni esistenti e dalle politiche economiche dei paesi beneficiari.

Poiché le ultime osservazioni hanno messo in luce l'importanza anche degli aspetti qualitativi dell'assistenza allo sviluppo è interessante soffermarsi su un indicatore composito (CDI) il cui obiettivo dichiarato è misurare la distanza che ancora separa gli aiuti attuali da uno standard accettabile<sup>18</sup>. L'utilità dell'indicatore globale dell'assistenza allo sviluppo è ancora maggiore qualora venga considerato congiuntamente ad altri indicatori (commerciali, ambientali, migratori, ecc.) in modo da rappresentare in modo più significativo il contributo dei vari paesi donatori alla lotta al sottosviluppo<sup>19</sup>.

Secondo l'indice scelto (CDI), l'ODA comprende solo l'80% degli aiuti legati mentre vengono inseriti i contributi provenienti da fondazioni, imprese, organizzazioni religiose, sindacati, organizzazioni volontarie, ecc.<sup>20</sup>. Oltre al rapporto ODA/GNI (aspetto

<sup>18</sup> L'indicatore CDI comprende 21 paesi e viene elaborato congiuntamente dal Center for Global Development e dalla rivista *Foreign Policy* e dovrebbe apparire ogni anno. Oltre al CDG/*Foreign Policy Magazine*, *Commitment to Development Index* si veda BIRDSALL N. - CLEMENS M., *From Promise to Performance: How Rich Countries Can Help Poor Countries Help Themselves*, CGD Brief, april 2003.

<sup>19</sup> Più in particolare si tratta di inserire oltre all'assistenza allo sviluppo altri indicatori concernenti l'interscambio commerciale, gli investimenti diretti privati dall'estero, la situazione ambientale, le migrazioni, la partecipazione alle forze di pace internazionale, ecc.

<sup>20</sup> Si ricorda che per convenzione l'aggravio di costo per i paesi beneficiari degli aiuti legati viene calcolato al 25% degli aiuti stessi. I contributi "privati" vengono inseriti nell'assistenza allo sviluppo in quanto resi possibili dagli sgravi fiscali che pesano sul bilancio pubblico dei paesi donatori.



quantitativo), l'indice considera anche la distribuzione dell'aiuto ai paesi poveri, privilegiando l'assistenza concessa ai paesi con minore livello di corruzione. I risultati mostrano al primo posto la Danimarca (indice pari a 9), seguita dalla Svezia (7), Olanda (6,9) mentre la media dei paesi membri dell'UE scende al di sotto di 3. Bisogna notare che la situazione del Giappone e degli Stati Uniti è ancora peggiore rispetto ai paesi europei, trovandosi esattamente al 20 ed al 21 posto della graduatoria, cioè al penultimo ed all'ultimo posto.

### 3. *Gli impegni per l'attuazione del MDG*

Al passato, più o meno recente, deve fare seguito il presente con una possibile estrapolazione nel futuro, cioè sino alla conclusione del periodo quindicennale stabilito dal MDG (2015): si tratta quindi solo di 12 anni perché i primi 3 sono già trascorsi con risultati definibili soddisfacenti solo con un certo ottimismo. Sotto l'aspetto quantitativo il MDG non modifica in linea di principio quanto concordato nel passato a livello internazionale secondo cui i paesi membri del DAC debbono contribuire per lo 0,7% del GNI allo sforzo di cooperazione<sup>21</sup>. Negli ultimi anni la percentuale viene avallata dalla dichiarazione ministeriale dell'OMC a Doha (2001), dalla conferenza sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey (2002) e dal vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002)<sup>22</sup>. La ricordata percentuale di 0,70% verrà

<sup>21</sup> Il suggerimento è contenuto in *Report on International Development* (Lester Pearson) del 1969, viene accettato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1970 e fa parte della strategia internazionale dello sviluppo degli anni '70. Nella letteratura specialistica tale impegno dei paesi industriali viene anche definito "International Development Targets" (IDT) come si vede in HANMER L. - NASHOLD F., "Attaining the International Development Targets: Will Growth Be Enough?", *Development Policy Review*, 2000.

<sup>22</sup> Si ricorda che i risultati della Conferenza di Monterrey (2002) sul finanziamento dello sviluppo suscitano non poche resistenze da parte dei paesi emergenti per il mancato riferimento alla cancellazione del debito estero, agli strumenti di finanza innovativa (DSP), a varie forme di tassazione internazio-

---

raggiunta solo gradualmente entro il 2015 ma ciononostante porterà ad un ammontare rilevante di risorse finanziarie se, dopo il periodo attuale di stagnazione, la crescita delle economie industriali riprenderà. È difficile dire a quanto si eleverà a pieno regime l'aiuto totale anche se, secondo le più rosee previsioni, potrebbe annualmente raggiungere 175 miliardi \$ l'anno, cioè circa 3 volte il montante attuale<sup>23</sup>. Tuttavia ancora per lunghi anni la somma effettiva sarà ben lontana dal fabbisogno per cui occorre colmare il gap prevedibile con le forme più varie di finanza innovativa che sono già individuate anche se non ancora sperimentate e tanto meno adottate<sup>24</sup>.

Anche se il compito si presenta di estrema complessità ed imprecisione, uno dei punti focali del MDG si deve ricercare nella congruità dello sforzo finanziario dei paesi donatori rispetto agli obiettivi stabiliti e quantificati. Numerosi calcoli vengono effettuati dalle più diverse fonti ma due indagini rivestono un grande interesse anche perché dotate di un certo grado di ufficialità ed utilizzate largamente nelle discussioni negoziali.

La prima indagine, rapporto della Commissione Zedillo delle NU, che è servita di base alle discussioni della conferenza di Monterrey, prevede un addizionale fabbisogno annuale di 50 miliardi \$ che richiede quasi un raddoppio dell'attuale sforzo finanziario portandolo in termini percentuali a 0,43% del GNI dei paesi donatori<sup>25</sup>. Tale cifra viene determinata basandosi su prece-

nale (ad esempio sui movimenti di capitali) ed alla salvaguardia degli "international public goods".

<sup>23</sup> Si veda P. HELLER - GUPTA S., *Challenges in Expanding Development Assistance*, IMF Policy Discussion Paper 02/5, 2002. Tale montante viene ridotto a 165 miliardi \$ in WORLD BANK, *Global Development Finance*, op. cit., p. 146.

<sup>24</sup> Ad esempio Gordon Brown, Cancelliere dello scacchiere del Regno Unito, alla riunione annuale (2002) della BM-FMI dichiara che la finanza innovativa è necessaria per coprire il previsto fabbisogno addizionale di 50 miliardi \$ all'anno. Si tratta più in particolare di raccogliere sui mercati internazionali risorse finanziarie e di immetterle in un "International Development Financing Facility" che prevede di concedere prestiti per circa 15 miliardi all'anno e di restituire i debiti in 30 anni.

<sup>25</sup> Il rapporto Zedillo delle NU fissa la cifra in circa 50 miliardi \$ così suddivisa: 20 miliardi \$ per dimezzare le situazioni di povertà e di fame, 9 per

denti ricerche di vari studiosi ed organizzazioni e deve venire integrata dal finanziamento dei "global public goods" (forza di pace, prevenzione delle malattie contagiose, ricerche di medicina tropicale, vaccini e sementi agricole, salvaguardia della biodiversità, ecc.) stimato a più di 10 miliardi \$ l'anno (a volte si parla di 20 miliardi \$).

La seconda indagine, effettuata sotto l'egida della Banca mondiale, è assai più dettagliata e si serve di due metodologie di calcolo del fabbisogno, differenziate non solo per il grado di sofisticazione ma anche per le modalità del raggiungimento degli obiettivi: nel primo caso il motore centrale deve essere ricercato nel tasso di crescita che, tramite un meccanismo di "trickle-down", permette la riduzione della povertà; nel secondo caso invece ci si basa su interventi a livello delle singole infrastrutture nei differenti settori "sociali" tramite una maggiore spesa pubblica<sup>26</sup>. Per il primo metodo si determina dapprima il tasso di crescita che porta alla riduzione desiderata della povertà assumendo che nel periodo quindicennale la distribuzione del reddito vari entro margini molto ristretti, come accaduto negli ultimi decenni<sup>27</sup>.

l'istruzione primaria, 3 per l'uguaglianza dei sessi nella istruzione primaria, 7-10 per l'arresto ed il rovesciamento della tendenza esplosiva dell'aids ed infine 4 per il miglioramento della situazione dei "slum-dwellers". Il Panel presieduto da E. Zedillo viene incaricato il 15.12.2001 dal Segretario generale delle NU di raccomandare strategie per la mobilitazione delle risorse in vista del MDG. Si vedano in UN, GENERAL ASSEMBLY, *Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development*, New York, 26 June 2001.

<sup>26</sup> Tali stime sono contenute in DEVARAJAN-MILLER-SWANSON, *Development Goals*, cit., che possono essere confrontate con le numerose indagini empiriche effettuate dalle più varie sedi.

<sup>27</sup> Sulla base delle stime contenute in DEVARAJAN et al., cit., i paesi beneficiari si distinguono in "on track" (n. 86) e in "up-hill" (n. 65). I primi paesi sono ormai sulla buona strada con le risorse domestiche o comunque non ritraggono grandi vantaggi dall'assistenza internazionale. I secondi (paesi a reddito basso) richiedono maggiori risorse addizionali e si possono distinguere in paesi con adeguate politiche ed istituzioni (n. 43) ed in paesi in condizioni opposte (n. 22). Questo secondo gruppo richiede 15 miliardi \$ addizionali se le politiche e le istituzioni migliorano mentre si sale a 23 se non si notano segnali sensibili di miglioramento. È interessante esaminare in SAHN D.E. - STIFEL D.C., *Progress Toward the Millennium Development Goals in*

---

Individuato il tasso di crescita “desiderabile” viene calcolata la quantità richiesta di investimenti (produttivi ed infrastrutture) in base al rapporto capitale/prodotto e poi, tenendo conto del risparmio domestico, l’assistenza estera richiesta per evitare il sorgere di squilibri macroeconomici<sup>28</sup>. Il secondo metodo è assai più semplice, parcellizzando il fabbisogno finanziario per ogni obiettivo (sanitario, educativo, ambientale, ecc.) e poi sommando i dati così trovati. L’utilizzazione del secondo metodo deve essere attentamente valutata poiché porta facilmente ad una duplicazione delle spese in quanto ad esempio un più elevato tasso di scolarizzazione può pure migliorare il livello di sanità non fosse che per la maggiore informazione e capacità dei singoli individui a gestire la loro salute. Pur criticato sotto diversi punti di vista, il metodo ricordato ha il grande vantaggio di poter contare su calcoli già eseguiti con notevole precisione da parte degli organismi specializzati (UNICEF, OMS, ecc.) ed accettati a livello internazionale. I risultati quantitativi dei due metodi di calcolo sono diversi ma non necessariamente incompatibili in quanto nel primo caso si spazia da 39 a 54 miliardi \$ di assistenza addizionale all’anno, nel secondo da 35 a 76 (suddivisi in 10-30 per l’istruzione, 20-25 per la sanità e 5-21 per l’ambiente)<sup>29</sup>.

Il previsto contributo dei principali paesi donatori al MDG si basa su dichiarazioni ufficiali presentate nella Conferenza di

*Africa*, World Development, January 2003, le condizioni attuali e prospettive del continente più povero e fragile (Africa sub-sahariana).

<sup>28</sup> Naturalmente il fabbisogno di aiuto varia considerevolmente in relazione ai parametri selezionati per il suo calcolo fra i quali basti ricordare il rapporto incrementale capitale/produzione, i flussi di capitali privati, il risparmio domestico, il tasso di protezionismo, ecc. Tutti i calcoli si basano sulla presenza di un punto di saturazione dell’assistenza allo sviluppo oltre il quale nessun aumento del reddito si può attendere. Secondo LENSINK R. - WHITE H., *Is There an Aid Laffer Curve?*, University of Nottingham, Credit Research Paper, n. 99/6, 1996, si raggiunge il punto di saturazione allorché il rapporto aiuto/GDP supera il 30% nei paesi con politiche ed istituzioni adeguate mentre scende al 6% quando tali politiche ed istituzioni sono carenti.

<sup>29</sup> Tali risultati si possono confrontare con quelli del rapporto Zedillo facendo notare che le pur forti differenze si possono giustificare con il diverso contenuto delle varie categorie di intervento.

Monterrey e solo in parte realizzate in questi ultimi anni. Riferendoci alla scadenza intermedia, si è convenuto che nel 2006 il contributo globale della UE debba raggiungere lo 0,39% del GNI e quindi l'ammontare previsto nel 2006 (39,1 miliardi euro) corrisponde ad un aumento del 33,5% rispetto al 2000 (29,2 miliardi euro)<sup>30</sup>. Sempre alla scadenza del 2006 gli Stati Uniti si impegnano a quasi raddoppiare il loro aiuto cioè circa 15 miliardi \$ all'anno con un nuovo meccanismo (Millennium Challenge Account) che rappresenta la modifica più radicale del sistema statunitense di assistenza allo sviluppo dopo la costituzione dell'USAID<sup>31</sup>.

Nell'ambito della UE i paesi i cui contributi sono ancora inferiori a 0,7% del GNI, si impegnano a raggiungere entro il 2006 lo 0,33% mentre i restanti paesi debbono mantenere o superare l'obiettivo di 0,7%. Più precisamente, i quattro paesi (Danimarca, Lussemburgo, Olanda e Svezia) con contributi superiori allo 0,7% si sono impegnati almeno a mantenere tale quota; la Danimarca tuttavia non varierà in valore assoluto l'assistenza allo sviluppo per cui in termini percentuali la propria quota si ridurrà, pur sempre mantenendosi sopra lo 0,7%. I tre paesi (Belgio, Ir-

<sup>30</sup> Nei vertici europei di Göteborg, Laeken e più recentemente di Barcellona si ribadisce l'impegno della UE a destinare lo 0,7% all'aiuto pubblico allo sviluppo. Si ricorda che, secondo la Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Preparativi per la Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo* COM(2002) 87 def., del 13.02.2002, la UE deve non solo rispettare gli impegni finanziari già ricordati ma anche migliorare sensibilmente la qualità ed efficacia dell'aiuto, svincolare pienamente l'aiuto bilaterale, incrementare significativamente l'assistenza tecnica in materia di scambi, pervenire in modo partecipativo ad una definizione dei beni pubblici globali ed esplorare la possibilità di forme alternative di finanziamento. Si vedono anche le interessanti osservazioni del Parlamento Europeo contenute in EUROPEAN PARLIAMENT, *Financing for Development Aid with a View to the UN International Conference in Monterrey*, 7 february 2002 e EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution on the Financing of Development Aid*, 25 april 2002.

<sup>31</sup> Si vedano per gli aspetti generali RADELET S. - HERRLING S., *The Millennium Challenge Account: Soft Power or Collateral Damage*, Center for Global Development, Brief Issue 2, april 2003 e per il problema degli indicatori KAUFMANN D. - KRAAY A., *Governance Indicators, Aid Allocation and The Millennium Challenge Account*, World Bank, dove si mettono in luce le difficoltà di istituire e monitorare un complesso insieme di indicatori.

---

landa e Francia) la cui quota è superiore a 0,33% si sono dichiarati disponibili ad aumentarla nel breve periodo: il Belgio e l'Irlanda raggiungeranno lo 0,7% rispettivamente nel 2010 e nel 2007 mentre la Francia si fermerà a 0,5% nel 2007. Nell'ultimo gruppo di paesi (percentuale inferiore a 0,33%) la situazione è assai più varia: il Regno Unito raggiungerà 0,33% nel 2003 e 0,40% nel 2005; l'Italia arriverà a 0,33% nel 2006; anche se non hanno ancora avanzato proposte concrete i restanti paesi hanno annunciato di raggiungere l'obiettivo dichiarato (0,39%) entro il 2006<sup>32</sup>.

Il problema è assai più delicato per i nuovi paesi membri non fosse altro che per la imprevedibilità delle conseguenze dell'adesione. Rimane comunque un dato di fatto che gli impegni presi a Barcellona sono un "acquis communautaire" e che quindi i nuovi paesi membri debbono concretizzarlo appena possibile. In ogni caso i nuovi paesi membri debbono provvedere risorse al bilancio comunitario, in parte assegnate alle relazioni esterne e quindi anche allo aiuto allo sviluppo (4,8% del loro contributo al bilancio della UE viene distribuito ai paesi emergenti sotto forma di ODA), ed alla BEI (a partire dal 10° Fondo europeo di sviluppo). Se i nuovi paesi membri raggiungeranno nel 2006 gli impegni di Monterrey (0,33% del GNI) in materia di assistenza allo sviluppo, i loro contributi ammontano a 2,6 miliardi euro mentre scenderanno a 0,2 se contribuiranno solo al bilancio della UE. Nel primo caso gli obiettivi della UE dichiarati a Monterrey per i paesi membri (0,39% del GNI) non verranno raggiunti per una

<sup>32</sup> Si veda lo STAFF WORKING DOCUMENT, *Follow-up to the International Conference on Financing for Development. Monitoring the Barcelona Commitment*, Brussels 15.05.2003 SEC(2003)569 basato su un questionario della Commissione ai singoli stati membri per conoscere le misure di implementazione degli impegni. In ORBIE J., "EU Development Policy Integration and the Monterrey Process: A Leading and Benevolent Identity", *European Foreign Affairs Review*, 2003, p. 397 vengono classificati i vari paesi membri secondo il loro grado di progressività o conservatorismo riguardo alle proposte di Monterrey. Fra i paesi definibili progressisti esistono due categorie, la prima con un elevato rapporto OD/GNI (Lussemburgo, Svezia e Danimarca), la seconda con un basso rapporto (Regno Unito, Belgio e Irlanda). Francia, Finlandia, Spagna, Austria, Portogallo, Grecia, Germania ed Italia sono classificati fra i paesi con i più deboli impegni riguardanti l'assistenza allo sviluppo.

quota modesta (0,5 miliardi euro) mentre nel secondo caso il divario sarà ben maggiore (2,9)<sup>33</sup>.

Vale la pena modificare leggermente l'ottica sin qui seguita per soffermarsi sull'azione dei paesi donatori circa l'alleggerimento del peso del debito estero, un vincolo stringente per la maggiore parte dei paesi ai quali in via prioritaria si rivolge il MDG. Nel contesto del goal n. 8 dell'accordo globale, il target n. 15 impegna i paesi industriali ad intervenire in modo nazionale o internazionale per rendere il debito estero sostenibile nel lungo periodo. Per monitorare la situazione debitoria nell'ambito del MDG sono previsti 4 indicatori (dal n. 41 al n. 44) cioè la proporzione dei debiti ufficiali bilaterali cancellati, il servizio del debito rispetto alle esportazioni dei beni e servizi, la quota dell'ODA destinata al condono del debito ed il numero dei paesi raggiungenti il punto di decisione e di completamento nel sistema HIPC.

L'argomento merita la più ampia attenzione soprattutto per quei paesi meno sviluppati (LDCs) che all'interno della Lista I° del DAC sono considerati beneficiari privilegiati dell'assistenza allo sviluppo. Infatti in questi paesi il pagamento del servizio del debito estero, per larga parte sottoscritto da agenzie ufficiali, richiede un trasferimento di risorse dal settore pubblico ai creditori esteri e quindi riduce la spesa pubblica a scapito della istruzione, sanità, ambiente, ecc. con quali effetti sociali è facile prevedere. Indipendentemente dagli eventuali sbagli commessi nel passato, nelle condizioni attuali il condono del debito estero sembra più facilmente far raggiungere gli obiettivi del MDG rispetto alla tradizionale assistenza allo sviluppo in quanto si dirige a paesi con maggiori difficoltà e non essendo "legato" permette maggiori spese pubbliche per la riduzione della povertà. Affinché questo accada è tuttavia necessario superare alcune difficoltà che sono emerse nella iniziativa HIPC cioè un adeguato finanziamento da parte dei creditori, la riformulazione della sostenibilità a lungo termine del debito estero e nuove modalità di trattamento dei "casi difficili".

<sup>33</sup> Si veda EUROPEAID, *Development Cooperation of the European Union and the Process of Enlargement*, Bruxelles, 01.07.2002.

---

Il problema fondamentale è quindi la risposta dei paesi creditori alla domanda di condono proveniente dai paesi con i più elevati rapporti debito estero/GNP. Esistono certamente delicati problemi in quanto non tutti i paesi donatori sono anche creditori ufficiali dei paesi emergenti e per di più i creditori privati giocano un ruolo assolutamente irrilevante per cui il peso del condono pesa per larga parte del bilancio pubblico. Tuttavia il vero problema è mobilitare risorse addizionali per il "debt relief" onde evitare che l'assistenza allo sviluppo venga utilizzata per il pagamento del servizio del debito estero invece di ridurre la povertà e soddisfare i bisogni fondamentali. Si deve ricordare che il condono del debito estero può minimizzare il cosiddetto "involuntary" o "defensive lending" dei paesi creditori che si trovano periodicamente a rifinanziare i prestiti scaduti, praticamente inesigibili, senza poter effettuare alcuna effettiva selezione sulla base dei comportamenti dei paesi debitori.

Tutti i paesi membri della UE partecipano alla iniziativa HIPC e qualcuno ha condonato il debito al di là della quota prevista; anche la Comunità si è impegnata per 1,3 miliardi euro di cui 0,8 come organismo donatore dell'HIPC e 0,5 come organismo creditore. La Commissione e quasi tutti i paesi membri si sono impegnati ad una equa distribuzione del peso del condono ed al finanziamento addizionale nei casi di "topping-up", cioè quando, al punto di completamento della laboriosa procedura in sede HIPC, shocks esterni mettono in dubbio la sostenibilità del debito estero dei paesi colpiti.

L'aspetto finale concerne la sostenibilità dello sforzo finanziario relativo al MDG per i paesi donatori e soprattutto per quei paesi membri della UE che nel passato si sono decisamente discostati dall'obiettivo dello 0,7% del GNI. Già si è detto che la debole performance passata si deve a fattori ben più complessi di quelli strettamente finanziari da ricercarsi nella decrescente pressione dell'elettorato, fine della guerra fredda, sorgere di nuovi bisogni internazionali, convinzione del ruolo strategico del commercio estero e degli investimenti privati esteri, ecc. Tuttavia senza alcun dubbio un notevole ruolo deve venire addebitato ai fattori economici, sorti o rinvigoriti negli anni '90, quali la crisi fiscale dello stato, la volontà di ridurre la tassazione, il rallentamento del tasso di crescita, gli stringenti limiti al deficit pubblico, ecc.



Per quanto riguarda il futuro spesso si prevede che gli squilibri macroeconomici siano destinati a ridursi ed il tasso di crescita a riprendersi anche se sempre maggiore preoccupazione suscita l'invecchiamento progressivo della popolazione e quindi la sua incidenza sul bilancio statale oltre che sulla bilancia commerciale. Un motivo più specifico di preoccupazione consiste nella minore percezione nei paesi donatori dei benefici dell'assistenza allo sviluppo a causa dei nuovi obiettivi che privilegiano i paesi più deboli ed i settori "sociali". Infatti nelle situazioni ricordate il "ritorno" dell'assistenza allo sviluppo deve essere ricercato non nei tradizionali fattori economici (disponibilità di risorse strategiche, sbocco dei prodotti manifatturati, ecc.) bensì nella riduzione delle malattie, dei conflitti, dell'inquinamento, della distruzione dei "public goods", ecc. non sempre percepiti dalla pubblica opinione.

Purtroppo mancano ancora i necessari esercizi quantitativi che possano indicare in modo preciso la sostenibilità dell'assistenza finanziaria nei vari paesi donatori. Tale calcolo non pone dal punto di vista tecnico particolari difficoltà se si riescono a prefigurare i diversi scenari di sviluppo dell'economia mondiale. Sulla base delle previsioni più attendibili (miglioramento anche se modesto della congiuntura mondiale nel prossimo futuro) l'assistenza finanziaria sembra sostenibile in termini sia di risorse domestiche (GNP) sia di risorse pubbliche (bilancio statale). Così, ad esempio, l'aumento previsto del contributo degli Stati Uniti nel 2006 ammonta solamente allo 0,06% del GNI ed allo 0,2% della spesa pubblica. Nei paesi dell'UE con un rapporto inferiore a 0,33% del GNI, l'aumento medio raggiunge 0,07% del GNI ed in nessun paese supera 0,5%. In media il contributo addizionale corrisponde per ogni abitante a 30 \$ (rispetto ad un reddito medio di 19.000 \$) e, sempre in media, l'aumento dell'ODA equivale a 0,02% della spesa governativa. Fra i paesi con deficit budgetario, la Francia è già vicina all'obiettivo proposto mentre l'aumento dell'ODA di Germania, Italia e Portogallo deve portare ad un aumento della spesa rispettivamente di 0,1%, 0,4% e 0,2%<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> WORLD BANK, *Global Development Finance 2003*, Washington, 2003, pp. 129.

---

4. *A mo' di conclusione: dagli aspetti quantitativi a quelli qualitativi del MDG*

Gli impegni del MDG non si esauriscono certamente nello sforzo finanziario dei singoli paesi industriali anche se essi sono fortemente pubblicizzati e destano sicuramente, secondo i casi, le maggiori preoccupazioni o le maggiori speranze. Infatti, il raggiungimento dei nuovi obiettivi in materia di solidarietà internazionale richiede, oltre alle risorse finanziarie, anche stringenti requisiti di carattere socio-politico (istituzioni stabili, efficienti e democratiche, "good governance", ecc.), particolari modalità dell'assistenza (appropriazione, condizionalità e selettività dei programmi di aiuto, ecc.) per non parlare di aspetti più tecnici, ma non per questo meno importanti, relativi alla gestione dell'aiuto.

Anche se spesso l'indice è rivolto ai paesi in via di sviluppo, occorre che i paesi donatori partecipino al miglioramento qualitativo del loro accresciuto sforzo finanziario anche per giustificarlo maggiormente rispetto al "median tax-payer". Il punto qualificante è dunque accertare se e come i sistemi di aiuto presenti nei vari paesi donatori (e soprattutto nella UE) siano adeguati o possano adeguarsi al nuovo approccio prefigurato dal MDG. A questo riguardo bisogna ricordare una anomalia della UE rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone in quanto i paesi membri mantengono una notevole autonomia in merito all'assistenza allo sviluppo. Occorre invece un maggiore collegamento fra i paesi membri e fra questi e la Comunità per offrire maggiore coerenza all'azione comune, rivolgerla verso i nuovi obiettivi e competere da una posizione di forza con le restanti potenze leader. Purtroppo, negli ultimi anni l'assistenza finanziaria dei paesi membri e della Comunità è posta sotto tiro in diverse occasioni e dalle più varie fonti per una lunga serie di fattori che spaziano dalla scarsa chiarezza degli obiettivi, alla scelta inadeguata dei paesi beneficiari, alla incoerenza temporale degli interventi ed infine alla incerta gestione dei progetti/programmi di aiuto (differenza fra impegni ed esborsi, lungo periodo di gestazione del progetto, ecc.). Indipendentemente dalle critiche esterne, anche all'interno della Comunità sono sorte voci secondo le quali il "ritorno" degli aiuti allo

sviluppo non è certamente adeguato ai costi diretti ed indiretti per cui si sono elaborate proposte ed in parte apportate modifiche che sembrano andare nella giusta direzione.

Nonostante il processo sia assai lungo, in quanto si tratta di modificare strutture, comportamenti ed interessi da lungo tempo costituiti, le nuove caratteristiche del MDG sembrano trovare una favorevole accettazione a livello dei paesi membri e della Comunità<sup>35</sup>. Si tratta innanzitutto di concedere assistenza finanziaria a quei paesi che si impegnino alla stabilità, efficienza e democraticità delle istituzioni, maggiormente coinvolgendoli nella scelta dei programmi e/o progetti, dei soggetti beneficiari, delle politiche di accompagnamento, ecc. In secondo luogo, ed è forse l'aspetto fondamentale, le risorse estere debbono venire rivolte a debellare la povertà generalizzata nei paesi più deboli o le sacche di povertà nei paesi a reddito intermedio. Con i consueti ritardi e perplessità quanto richiesto nel MGD viene percepito in sede comunitaria e con varianti più o meno sensibile negli altri paesi membri poiché negli ultimi anni netto è lo spostamento degli obiettivi verso la riduzione della povertà ed il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei paesi più deboli. Naturalmente il processo è ancora ben lungi dall'essere concluso poiché in ogni occasione fanno capolino obiettivi partigiani come quelli rivolti a favorire le esportazioni di beni e servizi, garantire l'approvvigionamento di risorse strategiche, favorire gli investitori nazionali, costituire alleanze politiche, ecc.

Bisogna infine ricordare che, nell'ambito del MDG, le responsabilità dei paesi industriali non si limitano all'assistenza finanziaria ma si estendono in campi particolarmente rilevanti negli attuali processi di globalizzazione. Infatti il goal n. 8 del MDG indica che i paesi donatori debbono realizzare un sistema commerciale e finanziario aperto, basato su regole, prevedibile e non

<sup>35</sup> Questi aspetti non possono venire in questa sede trattati ma basti citare alcuni recenti contributi che avallano la posizione presentata, SANTISO C., "Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy", *European Foreign Affairs Review*, 2002; LISTER M., *The EU's Relations with Developing States*, in GOWER J. (ed.), *The European Union Handbook*, Fitzroy Dearborn Publishers, London, 2002 e HOLLAND M., *The European Union and the Third World*, Palgrave, Houndmills, 2002.

---

discriminatorio, dando particolare attenzione ai paesi meno sviluppati ed ai paesi senza accesso al mare ed alle isole. Per di più i paesi industriali debbono, in cooperazione con i paesi in via di sviluppo, individuare forme di occupazione produttive ed adeguate alla gioventù, in cooperazione con le società farmaceutiche convogliare verso i paesi in via di sviluppo medicine essenziali e affidabili ed infine in cooperazione con il settore privato rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, soprattutto di informazione e comunicazione.

In vista di queste nuove e più diversificate linee di azione spettano alla UE (Comunità e paesi membri) compiti ben più complessi di quelli relativi all'assistenza per lo sviluppo che non possono essere affrontati se non in stretta connessione con le restanti potenze industriali e le organizzazioni internazionali. Si tratta quindi di un lavoro di grande rilevanza in cui la Comunità può giocare un ruolo strategico data la sua rilevanza come attore commerciale e finanziario e come ente donatore, ruolo che nel corso del tempo deve rafforzarsi. Ad essa spetta il coordinamento degli sforzi dei diversi paesi che tendono a divaricarsi sotto la spinta di interessi specifici e settoriali mentre le condizioni attuali di produzione e di scambio richiedono una visione unitaria di lungo termine delle relazioni economiche (e non solo di quelle) fra i paesi industriali ed emergenti.

LAURA SCICHILONE

Università degli Studi di Siena

## **L'Unione europea e lo sviluppo sostenibile. Da Maastricht alle sfide del futuro (1992-2002)**

### *1. La teoria della sostenibilità*

L'introduzione del principio di sviluppo sostenibile nel quadro della politica ambientale dell'Unione europea ha segnato un'evoluzione dell'approccio comunitario alle problematiche ambientali. Sebbene occorra tenere in considerazione la tanto necessaria quanto utile distinzione tra il piano dell'evoluzione formale e quello dell'attuazione sostanziale, si può tuttavia riconoscere un effettivo avanzamento nella strategia comunitaria per l'ambiente. Attraverso l'inclusione di tale principio tra gli obiettivi dell'Unione, infatti, si è verificata una migliore e più intensa gestione delle scelte e delle azioni finalizzate alla protezione ambientale. Dall'avvio del primo Programma d'azione per l'ambiente (PAA)<sup>1</sup>, avvenuto nel 1973, alle ultime sfide dell'Unione, tanto al suo interno quanto verso l'esterno, sono stati compiuti significativi passi in avanti che, sebbene non siano esaustivi rispetto ai bisogni di tutela ambientale, hanno comunque apportato un miglioramento nella formulazione e nella realizzazione della politica ambientale europea.

Il principio di sviluppo sostenibile ha avuto origine in seno alle scienze naturali per indicare in che misura un ecosistema è capace di assorbire le conseguenze dell'azione dell'uomo, ed è

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Primo programma d'azione in materia ambientale*, Bruxelles, 1973.

---

stato poi trasferito nel settore delle scienze economiche, con riflessi sia politici che sociali. Con i termini "sviluppo sostenibile" si intende infatti "uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità"<sup>2</sup>. Il passaggio di tale principio dal campo di applicazione esclusivamente scientifico a quello socio-economico è avvenuto sostanzialmente nel 1987 attraverso il Rapporto Brundtland<sup>3</sup> (più noto come *Our common future*), dal nome del primo ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland, che presiedeva la Commissione di studio delle Nazioni Unite incaricata di approfondire il dibattito su ambiente e sviluppo, lanciato nel più lontano 1972 dal libro *I limiti dello sviluppo*<sup>4</sup>. L'Unione europea ha formalmente recepito la teoria della sostenibilità<sup>5</sup> nel 1992.

## 2. L'introduzione dello sviluppo sostenibile nel Trattato dell'UE (1992)

L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione europea si è intrecciata, a partire dal 1992, con il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. L'introduzione di tale principio è avvenuta formalmente con il Trattato di Maastricht<sup>6</sup>, il quale ha stabilito anche di promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali nelle differenti politiche comunitarie e di rendere il prin-

<sup>2</sup> Si veda A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2002; D. PEARCE (a cura di), *Un'economia verde per il pianeta*, Bologna, Il Mulino, 1991; I. MUSU (a cura di), *Economia e ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>3</sup> G. H. BRUNDTLAND, *Il futuro di noi tutti*, Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, Milano, Bompiani, 1990.

<sup>4</sup> D. H. MEADOWS (e altri), *I limiti dello sviluppo: rapporto del system dynamics group Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, Milano, Mondadori, 1972.

<sup>5</sup> Al momento, uno dei migliori riferimenti bibliografici, per un approfondimento dell'analisi economica del rapporto economia-ambiente e delle tematiche relative alla sostenibilità dello sviluppo, rimane lo studio condotto dagli economisti Pearce e Turner: D. W. PEARCE - R. K. TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1991.

<sup>6</sup> Trattato sull'Unione europea (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992), Titolo I, Articolo B.

cipio di concorrenza compatibile con la protezione dell'ambiente. L'articolo B del Titolo I (Disposizioni comuni) afferma, infatti, quale primo obiettivo quello di "(...) promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile (...)": tale riferimento, forse apparentemente riduttivo, segna l'avvio di una nuova stagione della politica ambientale comunitaria, spostando i suoi fini nella direzione di una maggiore integrazione della protezione ambientale nelle politiche settoriali dell'Unione.

Il richiamo al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale e, in particolare, alla promozione di uno sviluppo sostenibile è presente in diversi punti del Trattato. Innanzi tutto, la protezione dell'ambiente è divenuta una delle aree d'azione dell'Unione<sup>7</sup>. I fini di crescita economica sono stati integrati dalla necessità che tale crescita sia armoniosa, equilibrata e sostenibile<sup>8</sup>. Gli articoli dedicati all'ambiente contenuti nell'Atto unico europeo (con il quale la politica ambientale è stata formalmente riconosciuta come politica settoriale della Comunità europea) sono stati riformulati tanto sul piano della definizione degli obiettivi, quanto su quello dell'attribuzione delle competenze, ove è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo, investito di poteri sospensivi e di veto e, infine, sul piano dell'applicazione del principio di sussidiarietà, il quale è stato formalmente definito anche per le disposizioni ambientali, in virtù della eventuale maggiore capacità di perseguire la protezione ambientale da parte di uno o più Stati membri<sup>10</sup>. Inoltre, l'Atto finale del Trattato include la *Dichiarazione sulla valutazione d'impatto ambientale delle misure comunitarie*, affermando così la necessità di un'integrazione costante e trasversale della tutela ambientale nelle molteplici politiche settoriali dell'Unione<sup>11</sup>.

Il Trattato di Maastricht ha pertanto recepito in anticipo i cambiamenti che si sono prodotti, sul piano della politica ambien-

<sup>7</sup> Trattato, cit., Titolo I, Articolo B.

<sup>8</sup> Trattato, cit., Titolo II, Articolo G, Lettera k.

<sup>9</sup> Trattato, cit., Titolo II, Articolo G.

<sup>10</sup> Trattato, cit., Titolo XVI, Articoli 130 R, 130 S, 130 T.

<sup>11</sup> Trattato, cit., Atto finale, Dichiarazione n. 20.

---

tale internazionale, in seguito alla Conferenza di Rio, il summit su ambiente e sviluppo organizzato dalle Nazioni Unite e che si è tenuto a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992<sup>12</sup>. La *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*<sup>13</sup> ha infatti affermato la necessità di perseguire lo sviluppo nell'ottica della sostenibilità, recitando che "Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future"<sup>14</sup>, e affermando inoltre che "Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo"<sup>15</sup>. Anche in relazione ad altri importanti punti della *Dichiarazione*, è possibile notare una corrispondenza, talvolta in anticipo, d'interesse e di partecipazione da parte dell'Europa comunitaria rispetto alla lenta definizione di nuovi obiettivi di tutela ambientale nello scenario internazionale. È questo il caso, ad esempio, del principio di precauzione, che autorizza gli Stati membri ad avviare azioni di tutela prima che vi siano le prove del pericolo ambientale. L'introduzione della logica della precauzione in seno alla Comunità europea è frutto di un lento cambiamento nella definizione della politica ambientale comunitaria, avviatosi negli anni Ottanta e consistente in un nuovo approccio politico ai problemi dell'ambiente, basato su azioni non solo a posteriori ma anche preventive attraverso un controllo ed una gestione dei rischi ambientali. Nella seconda metà degli anni Ottanta e soprattutto in seguito all'incidente di Chernobyl nel 1986<sup>16</sup>, infatti, il rischio ambientale entra a far parte dell'immaginario collettivo. La *Dichiarazione di*

<sup>12</sup> G. C. GARAGUSO-S. MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992. Vertice per la Terra*, Milano, Franco Angeli, 1993.

<sup>13</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *La dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992.

<sup>14</sup> Ivi, principio 3.

<sup>15</sup> Ivi, principio 4.

<sup>16</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Sicurezza nucleare: la Comunità europea dopo l'incidente di Chernobyl*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1989; G. MEDVEDED, *Chernobyl: tutta la verità sulla tragedia nucleare*, Milano, SugarCo, 1990.



Rio, a tal proposito, afferma: "Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale"<sup>17</sup>. Per l'esattezza, l'approccio preventivo ha iniziato ad incidere pesantemente sulle scelte politiche comunitarie solo dalla prima metà degli anni Novanta, com'è visibile nel *Quinto programma d'azione in materia ambientale*, in virtù dei cambiamenti introdotti dal Trattato di Maastricht. Si può quindi sostenere che i primi quattro programmi (rispettivamente previsti per i periodi 1973-1977, 1977-1982, 1982-1988, 1988-1993) hanno privilegiato un approccio correttivo più che preventivo<sup>18</sup>. Un altro principio contenuto nella *Dichiarazione di Rio*, e corrispondente a due ulteriori orientamenti comunitari nel campo della tutela ambientale, è quello della così detta "internazionalizzazione". Uno dei punti della *Dichiarazione* afferma che "Le autorità nazionali dovranno adoperarsi a promuovere l'"internazionalizzazione" dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che è in principio l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti"<sup>19</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, la Comunità europea ha tenuto conto in misura crescente della rilevanza del contesto d'azione internazionale per il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale. A tal fine, essa ha cercato di agire in contesti più ampi rispetto alla sola dimensione europeo-comunitaria, riconoscendo la necessità di un campo d'azione globale, a prescindere dalla "geografia dei disastri ambientali".

<sup>17</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *La Dichiarazione*, cit., principio 15.

<sup>18</sup> A. MARIANI - E. VIGANÒ (a cura di), *La politica ambientale dell'Unione europea*, in *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 167-173.

<sup>19</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *La dichiarazione*, cit., principio 16.

---

Inoltre, il principio del "chi inquina paga" costituisce uno dei capisaldi della politica comunitaria per l'ambiente. La motivazione alla base di tale principio è quella dell'attribuzione della responsabilità, al fine di incitare una riduzione dei "comportamenti deviati" e una salvaguardia degli interessi economico-finanziari attraverso l'attribuzione dei costi dell'inquinamento agli inquinatori: "Imputare agli inquinatori i costi della lotta contro l'inquinamento che essi provocano li incita a ridurre quest'ultimo e a ricercare dei prodotti e delle tecnologie meno inquinanti e permette in questo modo un'utilizzazione più razionale delle risorse dell'ambiente. Ogni Stato membro applica il principio del "chi inquina paga" rispetto a tutte le forme di inquinamento all'interno del proprio paese senza che si stabiliscano delle differenze tra un paese e l'altro"<sup>20</sup>.

La definizione di nuovi orientamenti nella gestione della politica ambientale, quali la precauzione e l'internazionalizzazione dei costi, si pone alla base di un nuovo approccio, tanto sul piano europeo quanto su quello globale, che intende promuovere e realizzare una politica dell'ambiente fondata sul concetto di orizzontalità e, in ultima istanza, orientata al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità. In tal senso, il Trattato di Maastricht rappresenta il primo passo compiuto dall'Unione europea in direzione di un'integrazione formale dello sviluppo sostenibile fra i suoi obiettivi. Questo passaggio non è stato però un salto di qualità improvviso, quanto piuttosto il risultato di un processo evolutivo della politica ambientale comunitaria e dei relativi programmi d'azione, che dal 1973 al 1992, nonostante i limiti in essi contenuti, hanno pur sempre registrato un'evoluzione dell'approccio comunitario alle problematiche ambientali.

<sup>20</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Normativa comunitaria in materia ambientale - vol. 1 - Legislazione generale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1996, p. XXIX.

3. *Il Quinto programma d'azione in materia ambientale: Per uno sviluppo durevole e sostenibile (1992-2000)*

Il Quinto programma d'azione in materia ambientale<sup>21</sup>, significativamente intitolato *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*, adottato il 15 dicembre 1992 e previsto per il periodo 1992-2000, prosegue il passaggio formalmente avviato con il Trattato di Maastricht. I punti chiave del programma sono sostanzialmente due<sup>22</sup>. Il primo è l'applicazione di un approccio orizzontale nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale: gli scopi di protezione dell'ambiente sono stati integrati nelle diverse politiche settoriali dell'Unione. Il secondo punto che merita di essere evidenziato riguarda, invece, la trasformazione dei limiti imposti dalla tutela ambientale in fattori positivi per la crescita economica nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Inoltre, è stato predisposto un migliore coordinamento tra la politica ambientale e cinque specifiche aree politiche (l'industria, l'energia, l'agricoltura, i trasporti e il turismo), individuate come settori-chiave, in quanto strettamente legate con le problematiche relative alla protezione dell'ambiente. In particolare, il programma si è posto un ulteriore obiettivo, consistente nella promozione di un contributo volontario, da parte dei soggetti interessati e coinvolti nei diversi settori-chiave, per il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale, attraverso la traduzione dei limiti dettati da quest'ultima in

<sup>21</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile. Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 12 giugno 1992. Si veda anche la valutazione intermedia del programma: COMMISSIONE EUROPEA-DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, SICUREZZA NUCLEARE E PROTEZIONE CIVILE, *Per uno sviluppo sostenibile: la politica ambientale dell'Europa alle soglie del 21° secolo: riassunto della relazione intermedia della Commissione europea e del programma d'azione relativo al quinto programma di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997.

<sup>22</sup> Per un quadro sintetico degli obiettivi e degli strumenti contenuti nei programmi per l'ambiente dell'Unione europea, si veda A. MARIANI - E. VIGANÒ (a cura di), *Obiettivi e strumenti dei Programmi d'azione in materia ambientale*, cit., p. 171.

---

opportunità di investimento e di sviluppo. Rispetto all'approccio tradizionale con cui venivano affrontate le problematiche ambientali, fondato sull'utilizzo di strumenti prevalentemente di tipo legislativo, il *Quinto programma* ha segnato il passaggio ad un approccio che affianca alla legislazione le politiche economiche, individuando in esse un valido ed efficace strumento di promozione dello sviluppo sostenibile. Del resto, la relazione fra la tutela dell'ambiente e le attività economiche è molto stretta: lo stesso concetto di sviluppo sostenibile si riferisce, in primo luogo, al mondo produttivo. L'integrazione orizzontale della tutela ambientale nelle diverse politiche settoriali dell'Unione e la condivisione di responsabilità fra governi, aziende e cittadini costituiscono, pertanto, i due principali elementi d'innovazione del programma. Tutti questi aspetti sono stati ripresi e ulteriormente incentivati nel successivo *Sesto programma d'azione in materia ambientale*<sup>23</sup>, dal titolo *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*, previsto per il periodo 2001-2010.

L'inclusione dell'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo, formalizzata a Maastricht e concretizzata nel *Quinto programma*, costituisce uno degli aspetti più innovativi della politica ambientale comunitaria degli ultimi anni. Per cogliere interamente la rilevanza di tale inclusione, è sufficiente considerare il processo di trasformazione che essa implica, ovvero il passaggio da un'economia di mercato (*free market economy*) ad un'economia ecologica di mercato (*environmental market economy*). Tale processo è, innanzi tutto, necessariamente lungo: ciò spiega la maggiore durata di questo programma rispetto ai precedenti. Inoltre, il *Quinto programma* è stato formulato secondo uno schema contenente gli obiettivi, a breve, medio e lungo termine, e gli strumenti: ciò consente di valutare l'efficacia delle azioni intraprese e l'esistenza e la portata dei progressi raggiunti. Pertanto, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile* è un piano d'azione di un processo lungo e laborioso, chiaramente non concluso, ma non per questo di minore importanza.

<sup>23</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta. Sesto programma di azione per l'ambiente*, Bruxelles, 24 gennaio 2001.

4. *Il quarto allargamento della Comunità/Unione e il contributo dei paesi nordici al progresso della politica ambientale comunitaria (1995)*

L'ingresso nell'Unione europea dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, avvenuto il 1° gennaio 1995, ha in parte contribuito allo sviluppo di una più incisiva politica per l'ambiente. I paesi nordici sono infatti tradizionalmente legati a quella che potremmo definire una cultura naturalistica e ambientalista. La loro presenza in maggior numero all'interno delle istituzioni comunitarie ha probabilmente influito sulle dinamiche della politica ambientale e sul loro incremento, che è stato sensibilmente elevato soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, in particolare in relazione al nuovo orientamento comunitario verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Secondo la tesi di Robert Delort e Francois Walter, autori del recente *Storia dell'ambiente europeo*<sup>24</sup>, il passaggio dalla presa di coscienza della società civile rispetto ai problemi ambientali, alla creazione dei partiti verdi, rappresenta il momento in cui la sensibilità ambientale lascia il campo della contestazione per trasferirsi in quello politico-istituzionale. A livello europeo, tale passaggio è avvenuto innanzi tutto in alcuni paesi, che sono stati caratterizzati dalla creazione dei partiti verdi: "Con nomi sempre diversi, sono apparsi anzitutto in Svezia (1972), in Gran Bretagna (1973) e nella Germania federale (1977), (...)"<sup>25</sup>. Questo esempio dimostra la presenza di un interesse maggiore per la protezione degli habitat naturali nei paesi del Nord Europa. Il conseguente passaggio alla formazione di partiti politici verdi, in grado di difendere gli interessi ambientali, in quanto interessi della cittadinanza, e di influenzare o di assumere le decisioni politiche attraverso una partecipazione strutturata al processo decisionale, è un fattore che ha sensibilmente contribuito alla formazione di una cultura politica ambientalista in quei paesi in cui si è consolidato. Di conseguenza la cultura politica ambientalista costituisce un aspetto che caratterizza o, per lo meno, che ha caratterizzato alcuni Stati membri in misura maggiore di altri.

<sup>24</sup> R. DELORT - F. WALTER, *Storia dell'ambiente europeo (prefazione di J. Le Goff)*, Bari, Edizioni Dedalo, 2002.

<sup>25</sup> Ivi, p. 139.

---

### 5. *Da Maastricht ad Amsterdam (1997)*

Il 25 gennaio 1996 la Commissione europea ha adottato una nuova proposta in merito agli obiettivi di politica ambientale, al fine di promuovere un'accelerazione ed un miglioramento della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. In particolare, tale strategia prevedeva l'inclusione della tutela ambientale nei cinque settori-chiave (agricoltura, trasporti, energia, industria e turismo), l'incremento dell'utilizzo di strumenti economici e orizzontali, l'agevolazione nell'applicazione della normativa attraverso una sua semplificazione, una maggiore e più capillare informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica<sup>26</sup>, il rafforzamento del ruolo internazionale dell'Unione europea nel perseguimento degli obiettivi globali di protezione ambientale<sup>27</sup>. Due mesi dopo, il 29 marzo 1996, è stata aperta a Torino la Conferenza Intergovernativa (CIG) per la revisione del Trattato di Maastricht, che avrebbe portato alla stesura e alla firma, il 2 ottobre 1997, del Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo ha definitivamente formalizzato e integrato il principio di sviluppo sostenibile fra gli obiettivi dell'Unione.

Sebbene infatti il Trattato di Maastricht avesse introdotto alcune significative novità in merito alla politica ambientale dell'Unione, esso era rimasto più che altro sul piano della dichiarazione degli intenti e non aveva fissato le modalità di verifica dell'efficacia delle azioni intraprese, ma soprattutto non aveva semplificato le procedure decisionali in campo ambientale. Il nuovo trattato<sup>28</sup> ha introdotto lo sviluppo sostenibile anche nel Preambo-

<sup>26</sup> L'organismo comunitario predisposto all'elaborazione dei dati sullo stato dell'ambiente, al supporto scientifico alle istituzioni europee coinvolte nel processo di formulazione, decisione e attuazione delle politiche dell'UE, nonché alla diffusione delle informazioni in materia ambientale tanto agli operatori del settore quanto all'opinione pubblica, è l'Agenzia Europea dell'Ambiente, formalmente istituita nel 1990 ma concretamente operativa solo dal 1995 e con sede a Copenaghen. Si veda il sito web ufficiale [www.eea.eu.int](http://www.eea.eu.int).

<sup>27</sup> ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER L'INFORMAZIONE E LA DOCUMENTAZIONE EUROPEA (ANIDE), *I quaderni dell'Anide 10. La politica ambientale dell'Unione europea* (a cura di Barbara Becchi), Roma, ANIDE, aprile 1996, p. 20.

<sup>28</sup> L'articolo B del Titolo I (Disposizioni comuni) del Trattato di Maastricht,

lo, il quale, fra l'altro, afferma la volontà degli Stati membri di "(...) promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori"<sup>29</sup>. L'articolo 6 del Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce inoltre che "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie (...), in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"<sup>30</sup>; il contenuto di tale articolo non può essere slegato dalla Valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>31</sup> che la Commissione è chiamata a svolgere in tutti i casi in cui formula delle proposte che possono avere un impatto sull'ambiente. Le procedure decisionali nel settore della politica ambientale sono state ridotte da tre a due: i programmi d'azione a carattere generale e la politica dell'ambiente (prima sottoposta alla procedura di cooperazione) saranno realizzati attraverso la procedura di codecisione, mentre le disposizioni riguardanti gli aspetti tributario, territoriale ed energetico resteranno sottoposte alla procedura di consultazione con voto all'unanimità del Consiglio dei ministri dell'UE. Pertanto, il rafforzamento della politica ambientale comunitaria, nonché il perseguimento dello sviluppo sostenibile quale obiettivo prioritario di quest'ultima, conserva in realtà un forte limite, costituito dal voto all'unanimità per l'assunzione di decisioni cruciali, quali, appunto, quelle relative agli strumenti tributari a favore dell'ambiente, quelle riguardanti la gestione del suolo e dei territori stret-

che introduceva l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, è divenuto, nella versione consolidata del Trattato, l'articolo 2 del Titolo I (Disposizioni comuni).

<sup>29</sup> Trattato sull'Unione europea (versione consolidata) (firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997), Preambolo.

<sup>30</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata e inclusa nel Trattato sull'Unione europea firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997), Principi, Articolo 6.

<sup>31</sup> C. M. DACLON, *La VIA in Italia e in Europa*, Rimini, Maggioli, 1996.

---

tamente legati alla gestione ambientale dello spazio, e quelle sull'approvvigionamento energetico, che costituisce, oggi come già in passato, il settore-chiave delle più gravi problematiche ambientali ovvero quelle a carattere globale. In realtà, dunque, se sul piano del contenuto e su quello della valutazione d'impatto ambientale il Trattato di Amsterdam ha compiuto alcuni passi in avanti, ciò non può essere sostenuto in riferimento alle procedure decisionali o, per lo meno, non può essere sostenuto che i cambiamenti apportati dal nuovo trattato siano risolutivi rispetto alle esigenze di efficacia della politica ambientale comunitaria.

6. *La sostenibilità alla prova: l'Unione europea e il Protocollo di Kyoto (1997)*

Una delle attuali e principali questioni ambientali è costituita dall'inquinamento atmosferico e dal più generale problema dei cambiamenti climatici, il quale si pone al centro del tema della sostenibilità dello sviluppo. In tal senso, un chiaro esempio tanto sulle difficoltà di applicazione dei parametri di sostenibilità, quanto sulla posizione dell'Unione europea nel contesto internazionale, viene fornito dalle vicende che hanno caratterizzato e che continuano a caratterizzare le sorti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite<sup>32</sup> (firmata nel 1992 e in vigore dal 1994) e del successivo Protocollo di Kyoto<sup>33</sup> (firmato nel 1997 ma non ancora entrato in vigore).

La Convenzione delle Nazioni Unite è un documento prezioso, redatto a New York il 9 maggio 1992 e presentato il mese successivo alla Conferenza di Rio. Essa definisce le caratteristiche del problema, esplica l'obiettivo da raggiungere al fine di porvi rimedio, descrive i principi a cui è necessario attenersi nel perse-

<sup>32</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC); ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico*, New York, 9 maggio 1992.

<sup>33</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Protocollo di Kyoto della Convenzione sui cambiamenti climatici*, Kyoto, 11 dicembre 1997.



guimento dell'obiettivo e tutti gli organi e gli strumenti predisposti a tal fine, nonché i vari meccanismi di finanziamento e di funzionamento della Convenzione. L'obiettivo ultimo è quello della "(...) stabilizzazione delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera ad un livello che impedisca interferenze umane pericolose nel sistema climatico. (...)"<sup>34</sup>. Pertanto, la Convenzione consolida quanto affermato con la Dichiarazione di Rio e, in particolare, rende effettivo il perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità attraverso un programma concreto, che mira a risolvere un problema di centrale importanza per la salvaguardia dell'ecosistema, tenendo in conto non solo le esigenze del presente ma anche le prospettive del futuro, e perseguendo così una forma di sviluppo che sia sostenibile oggi e per il domani. Successivo alla Convenzione è il Protocollo di Kyoto: esso stabilisce in maniera stringente gli impegni che gli Stati devono assumere per il perseguimento degli obiettivi contenuti nella Convenzione, muovendo da quest'ultima ma definendone in modo più puntuale le modalità di realizzazione. In particolare, il Protocollo stabilisce che i paesi industrializzati devono attuare, fra il 2008 e il 2010, una riduzione, pari ad almeno il 5%, del totale delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Rispetto al Protocollo di Kyoto, è da rilevare una sostanziale differenza tra la posizione dell'Unione europea e quella di altre potenze economiche, primi fra tutti gli Stati Uniti. Il Protocollo ha definito in modo preciso ed inequivocabile le azioni necessarie e prioritarie per il perseguimento dell'obiettivo della Convenzione, ma ha anche determinato l'interruzione, segnata dal suo stesso naufragio, del processo di controllo internazionale delle emissioni nocive per l'atmosfera avviato a Rio. Il fallimento del Protocollo è dovuto alla mancanza di una volontà comune da parte di alcuni contraenti, in particolare alcuni paesi industrializzati, di impegnarsi concretamente nell'attuazione della riduzione delle emissioni. L'Unione europea ha sostenuto la ratifica del Protocollo, dando prova di coerenza rispetto ai contenuti del suo programma d'azione in materia ambientale, e in linea con una volontà, più volte ribadita, di con-

<sup>34</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Convenzione*, cit., Articolo 2.

---

tribuire all'affermazione di una strategia globale di gestione dei problemi ambientali, riconoscendo l'importanza e la necessità di un contesto d'azione internazionale. La seconda parte del *Quinto programma* è interamente dedicata al *Ruolo delle Comunità sulla scena internazionale*<sup>35</sup>. In particolare, a proposito dei mutamenti climatici, l'Unione afferma che "(...) l'impegno della Comunità di stabilizzare le emissioni di CO<sub>2</sub> ai livelli del 1990 entro l'anno 2000 con ulteriori riduzioni successive, costituisce la base della posizione che essa ha assunto nei negoziati in corso per l'elaborazione del progetto di convenzione quadro sul mutamento del clima. Va inoltre incentivata l'elaborazione di protocolli complementari, basati su tale convenzione, per definire obiettivi specifici di portata mondiale e impegni relativi alle emissioni di carbonio e ai "polmoni ecologici", in particolare le foreste. La convenzione in oggetto deve avere quale obiettivo la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas con effetto serra (...)"<sup>36</sup>. Se può dirsi che l'Europa comunitaria, almeno formalmente, ha assunto una posizione favorevole all'incremento di una cooperazione internazionale per le politiche ambientali, al contrario ciò non è valido per alcuni paesi la cui posizione è però determinante, fra cui gli Stati Uniti e la Russia, i quali hanno rifiutato tanto la ratifica del Protocollo quanto ulteriori impegni in campo ambientale. Più precisamente, può essere sostenuto che il fallimento del Protocollo è esso stesso il simbolo dell'assenza di una volontà politica a favore della cooperazione internazionale per l'ambiente. È sufficiente ricordare la posizione assunta nel settembre 2001 dal presidente statunitense George Bush jr., il quale ha eliminato il limite di emissione per le centrali elettriche degli Stati Uniti e ha formalmente decretato la morte del Protocollo di Kyoto, dichiarando che "as far as the United States is concerned, Kyoto is dead"<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*, cit., *Il ruolo delle Comunità sulla scena internazionale*, pp. 83-97.

<sup>36</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*, cit., *Posizione della Comunità rispetto alle problematiche più importanti*, p. 88.

<sup>37</sup> Dichiarazione rilasciata da Christine Todd Whitman, direttore della United States Environment Protection Agency. Si veda A. LANZA, *Lo sviluppo*, cit., pp. 71-76.

## 7. *Il processo di Cardiff (1998)*

In seguito all'inclusione formale del principio di sviluppo sostenibile nel Trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo, riunito a Cardiff il 15 e 16 giugno 1998, ha posto le basi per l'applicazione dell'approccio orizzontale della politica ambientale comunitaria, sulla base di un input fornito dal primo ministro svedese al Consiglio europeo di Lussemburgo nel dicembre 1997. Il Consiglio ha dunque predisposto le basi per l'integrazione della protezione ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione, ma in particolare nei cinque settori strategici già individuati. Tale integrazione è stata prioritariamente richiesta per i settori dell'agricoltura, dell'energia e dei trasporti, i cui rispettivi Consigli dei ministri dell'Unione sono stati chiamati a formulare delle proposte volte al fine di includere la dimensione ambientale nei propri campi d'azione.

Il Consiglio ha riconosciuto che un ambiente più sano è fondamentale per la qualità della vita e che l'economia europea può combinare insieme la prosperità con la protezione dell'ambiente<sup>38</sup>. Inoltre, dopo aver fatto esplicito riferimento al Trattato di Amsterdam e alla necessità di integrare la protezione ambientale nelle politiche della Comunità al fine di perseguire lo sviluppo sostenibile, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di mettere rapidamente a punto una strategia in vista dell'attuazione delle disposizioni del Trattato<sup>39</sup>. Infine, il Consiglio ha invitato la Commissione ad informare i successivi Consigli dei progressi compiuti e dei fini raggiunti in merito a tale processo<sup>40</sup>. Il documento conclusivo della Presidenza del Consiglio europeo di Cardiff stabilisce anche che le proposte politiche della Commissione siano accompagnate da valutazioni d'impatto ambientale<sup>41</sup>. Tutti gli organismi interni alla struttura del Consiglio sono stati chiamati ad includere nelle loro strategie di lavoro l'obiettivo della protezione

<sup>38</sup> CARDIFF EUROPEAN COUNCIL, *Presidency conclusions*, Cardiff, 15-16 June 1998, point 32.

<sup>39</sup> *Ivi*, point 32.

<sup>40</sup> *Ivi*, point 32.

<sup>41</sup> *Ivi*, point 33.

---

ambientale e dello sviluppo sostenibile<sup>42</sup>. Ancora una volta, l'attenzione è richiamata sul problema dei mutamenti climatici, in merito al quale è esplicitamente sottolineata la rilevanza del Protocollo di Kyoto<sup>43</sup>.

Queste ulteriori decisioni dell'Unione a favore dell'integrazione orizzontale della tutela ambientale hanno rappresentato un nuovo momento del passaggio formale, avviato a Maastricht e proseguito ad Amsterdam, ad una politica comunitaria dell'ambiente orientata alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Il processo avviato a Cardiff è per altro proseguito nel successivo Consiglio europeo di Vienna l'11 e il 12 dicembre 1998. L'introduzione della strategia orizzontale nella politica ambientale europea promossa a Cardiff può a ragione essere considerata un vero e proprio processo, non a caso anche noto come "il processo di Cardiff", di riformulazione di tale politica.

#### 8. *L'Agenzia europea dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile*

L'introduzione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile fra i fini dell'Unione ha prodotto degli effetti anche sull'Agenzia europea dell'ambiente e sulle sue strategie d'azione. L'Agenzia, istituita nel 1990<sup>44</sup> e concretamente attivata solo nel 1995, nel 1999 ha subito una modifica del suo regolamento istitutivo. La prima novità apportata dal nuovo regolamento<sup>45</sup> riguarda proprio l'introduzione del termine "sviluppo sostenibile" in riferimento agli scopi di protezione e miglioramento dell'ambiente che la Comunità intende perseguire e, pertanto, a cui è chiamata ad attenersi anche l'Agenzia.

L'Agenzia europea dell'ambiente è un organismo comunitario decentrato che, nell'architettura istituzionale dell'Unione europea,

<sup>42</sup> Ivi, point 34.

<sup>43</sup> Ivi, point 35.

<sup>44</sup> Regolamento n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990, in Gazzetta Ufficiale L 120 dell'11 maggio 1990.

<sup>45</sup> Regolamento n. 933/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999, in Gazzetta Ufficiale L117 del 5 maggio 1999.

svolge un ruolo di supporto consistente in attività di osservazione ed informazione ambientale. L'introduzione del principio di sviluppo sostenibile nel regolamento dell'Agenzia ha comportato una revisione degli obiettivi del suo specifico campo di attività. In sostanza, l'Agenzia ha dovuto tener conto in maniera costante della prospettiva della sostenibilità, tanto nella elaborazione delle informazioni quanto nelle valutazioni scientifiche che è chiamata a svolgere, le quali devono rispettivamente rispondere alla domanda d'informazione ambientale e supportare gli organi decisionali dell'Unione nell'assunzione di scelte e nella realizzazione di azioni nel settore ambientale.

9. *Agenda 2000: lo sviluppo sostenibile e la dimensione ambientale della PAC di fronte alle sfide dell'allargamento a Est*

Uno degli aspetti centrali dell'integrazione fra la politica ambientale e le altre politiche comunitarie è costituito dall'intreccio fra la politica agricola e le esigenze di tutela dell'ambiente ad essa collegate<sup>46</sup>. Il progetto *Agenda 2000*, basato su una comunicazione della Commissione del 16 luglio 1997<sup>47</sup> e completato nel 1999, ha predisposto le azioni necessarie per un approfondimento delle politiche comunitarie, fra cui è stata privilegiata la politica agricola, in vista dell'ampliamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO). *Agenda 2000* intende, in particolare, promuovere una riforma agricola che tenga conto delle sfide imposte dal futuro e di quelle legate all'allargamento dell'Unione: pertanto, appare evidente la necessità di includere la dimensione ambientale nella definizione di tale politica. L'integrazione di obiettivi di protezione ambientale nella Politica agricola comune (PAC) è stata legata, innanzi tutto, alla promozione del ruolo che gli agricoltori sono invitati a svolgere nell'utilizzo delle

<sup>46</sup> G. FRANCESCHETTI (a cura di), *Politiche ambientali e agricoltura*, Padova, Unipress, 1995.

<sup>47</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000. Per una Unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 1997.

---

risorse naturali e nella loro salvaguardia. Inoltre “Le cosiddette “misure agroambientali” dovranno favorire lo sviluppo sostenibile delle aree rurali e rispondere alla crescente domanda di servizi ambientali incoraggiando gli agricoltori a impiegare metodi di coltivazione compatibili con la tutela dell’ambiente e la conservazione delle risorse naturali”<sup>48</sup>. In linea con la scelta di introdurre strumenti economico-finanziari accanto o in sostituzione di quelli legislativi, rivelatisi scarsamente efficienti, sono stati previsti incentivi di tipo economico a favore di azioni che aiutano a garantire una migliore protezione dell’ambiente, come – ad esempio – la misura destinata agli agricoltori e consistente nella “(...) estensione delle indennità compensative a sostegno dell’agricoltura nelle zone svantaggiate ad aree in cui l’agricoltura è soggetta a specifici vincoli ambientali”<sup>49</sup>. In queste ed altre misure adottate nel quadro di *Agenda 2000* e in vista dell’ampliamento ai paesi PECO, è possibile rilevare l’integrazione dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile nella politica agricola della Comunità e, più in generale, l’orientamento di quest’ultima, almeno in linea di principio, verso un modello di agricoltura fondato su una gestione sostenibile delle risorse. Come ricorda la Commissione, la riforma della PAC deve avere il fine di promuovere lo sviluppo di un settore agricolo multifunzionale, fondato tanto sulle regole della competitività economica quanto su quelle della salvaguardia delle risorse naturali<sup>50</sup>. La prospettiva della sostenibilità è richiamata anche in ultima battuta, laddove si sostiene che la riforma “Mira a garantire, infine, la protezione e il miglioramento dell’ambiente rurale a vantaggio delle generazioni future”<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000. Rafforzare e ampliare l’Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999, p. 9.

<sup>49</sup> Ivi, p. 9.

<sup>50</sup> Ivi, p. 10.

<sup>51</sup> Ivi, p. 10.

#### 10. *Aspettando il Consiglio europeo di Goteborg (2001)*

Il 15 maggio 2001 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sullo *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*<sup>52</sup>, che è stata proposta al Consiglio europeo riunito a Goteborg nel giugno 2001. L'obiettivo prioritario della comunicazione era quello di fissare una strategia d'azione valida ed efficace per il perseguimento dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche ambientali, economiche e sociali. Al fine di promuovere tale obiettivo, la Commissione ha assunto fra i suoi compiti quello di inserire la valutazione di costi e benefici ambientali, economici e sociali, in prospettiva integrata, in tutte le valutazioni sulle singole politiche comunitarie. Altri strumenti utili sono considerati una politica dei prezzi che agevoli il consumatore nella scelta di prodotti meno inquinanti, unita ad una migliore gestione delle campagne di comunicazione, informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica; due ulteriori priorità sono considerate l'investimento nella ricerca scientifica e tecnologica e la promozione del contesto d'azione internazionale al fine di affrontare le più gravi questioni ambientali. Tra gli obiettivi a lungo termine, primeggia l'applicazione del Protocollo di Kyoto.

Il Consiglio europeo di Goteborg ha adottato nelle sue conclusioni gli orientamenti contenuti nella comunicazione. Inoltre, tali orientamenti sono stati utilizzati dall'Unione nella fase preparatoria del vertice mondiale di Johannesburg del 2002, dieci anni dopo la Conferenza di Rio e non a caso tecnicamente definito "Rio+10".

<sup>52</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 15 maggio 2001.

---

11. *Il Sesto programma d'azione per l'ambiente: Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta (2001-2010)*

Il *Sesto programma*<sup>53</sup>, previsto per il periodo 2001-2010, rappresenta una tappa importante tanto rispetto all'obiettivo di integrazione della dimensione ambientale nelle politiche comunitarie quanto rispetto all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Il programma affronta le priorità economiche e quelle ambientali in prospettiva integrata e definisce obiettivi e strumenti dell'Unione sulla base dell'intreccio di tali esigenze, per cui "Lo sviluppo sostenibile diventa (...) lo strumento chiave per conseguire il benessere in un'ottica di lungo periodo"<sup>54</sup>. Riguardo alle condizioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, infatti, il programma afferma che "Un uso razionale delle risorse naturali del pianeta e la salvaguardia dell'ecosistema globale sono presupposti essenziali dello sviluppo sostenibile, assieme alla prosperità economica e ad un'equilibrata organizzazione sociale. Dallo sviluppo sostenibile dipendono, in Europa come nel resto del mondo, il nostro benessere a lungo termine e l'eredità che lasceremo alle generazioni future"<sup>55</sup>.

Il programma si concentra su quattro grandi problematiche ambientali: i cambiamenti climatici, la protezione della natura e della biodiversità, la progressiva riduzione e l'eliminazione di effetti ambientali negativi per la salute umana, la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali e nella gestione dei rifiuti. Tutti questi problemi sono affrontati attraverso un'accurata descrizione delle loro caratteristiche peculiari, una definizione degli obiettivi e dell'approccio politico necessario al loro conseguimento. Inoltre, l'attenzione è richiamata tanto sulle esigenze di un'integrazione delle azioni di tutela ambientale nei paesi PECO in vista dell'allargamento, quanto sulla necessità di un ruolo internazionale dell'Unione per la promozione di una politica dell'ambiente a livello globale. Rispetto a quest'ultimo punto e in relazio-

<sup>53</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Ambiente 2010*, cit.

<sup>54</sup> A. MARIANI - E. VIGANÒ (a cura di), *La politica*, cit., p. 172.

<sup>55</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Ambiente 2010*, cit., p. 11.



ne ai cambiamenti climatici, il programma stabilisce chiaramente che "L'Unione europea dovrà continuare a fare da leader internazionale del processo di definizione e controllo di obiettivi che diano riscontro della necessità di un intervento efficace contro il cambiamento climatico e a premere per la loro osservanza. Un primo passo sarà la ratifica del protocollo di Kyoto in tempo per la sua entrata in vigore nel 2002"<sup>36</sup>. Di fatto, però, se sul piano delle aspirazioni e delle dichiarazioni d'intento l'Unione europea è all'avanguardia, sul piano della capacità d'incidenza nei consessi internazionali essa non ha pienamente conquistato il ruolo che è potenzialmente in grado di assumere. Pertanto, il richiamo al proseguimento di un ruolo di "leader internazionale" può essere rivendicato a pieno solo in riferimento alle sue posizioni avanguardiste. Una prova dell'*impasse* internazionale in cui si trova la politica ambientale, e che l'Unione europea potrebbe contribuire a sbloccare, in misura forse non risolutiva ma comunque rilevante, è data dal fatto che il Protocollo di Kyoto non è mai entrato in vigore.

## 12. *Le sfide del futuro*

La teoria della sostenibilità dello sviluppo è stata assunta dall'Unione europea attraverso una serie di passaggi che, muovendo dal Trattato di Maastricht, passando dal *Quinto programma d'azione in materia ambientale* e giungendo infine al Trattato di Amsterdam e al processo di Cardiff, hanno portato ad una effettiva integrazione della dimensione ambientale nelle molteplici politiche settoriali della Comunità. Gli adeguamenti conseguiti all'introduzione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile si sono riflessi non solo nelle scelte e nelle azioni intraprese dagli organi decisionali dell'Unione, ma anche nella definizione dei programmi e delle strategie d'azione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente; ciò vuol dire che è mutato anche l'approccio con cui i problemi ambientali vengono osservati e comunicati all'opinione pubblica. La prospettiva dello sviluppo sostenibile è stata introdotta a tutti

<sup>36</sup> Ivi, p. 29.

---

i livelli d'azione comunitaria e a tutti i livelli istituzionali dell'Unione europea.

Tra le principali sfide che l'Unione dovrà affrontare nel prossimo futuro vi sono le questioni legate all'allargamento ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, i quali porteranno con il loro ingresso un bagaglio di problemi ambientali irrisolti. La cattiva gestione delle vecchie amministrazioni e le difficoltà, prevalentemente economiche ma anche di tipo politico-amministrativo, con cui sono costrette a confrontarsi le nuove classi politiche pongono in serio pericolo il perseguimento di obiettivi di alto livello nel settore ambientale. Tuttavia, in un'ottica prevalentemente di medio e lungo periodo, l'integrazione degli standard europei di protezione dell'ambiente, sebbene caratterizzata da molteplici difficoltà, contribuirà ad agevolare il rafforzamento delle politiche a favore dell'ambiente.

La più grande di tutte le sfide rimane, però, la messa a punto di una politica ambientale a livello globale, a cui l'Unione europea aspira, ma per la quale è necessaria una sua maggiore capacità di incidenza nei consessi internazionali. Questo aspetto, come è stato illustrato, è decisivo per la ratifica di importanti accordi e convenzioni che consentirebbero alle dichiarazioni di intenti di divenire effettive, concretizzandosi in azioni e permettendo un reale perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile.

L'Unione europea ambisce ad un ruolo internazionale e potenzialmente ha le capacità per svolgerlo a pieno, ma al momento non può essere disconosciuta l'esistenza di limiti all'esplicazione di tale ruolo. Allo stesso modo, bisogna riconoscere la necessità di un impegno dell'Unione a favore di una gestione internazionale dei problemi dell'ambiente. L'assenza di accordi su scala internazionale nel settore della politica ambientale, infatti, in pratica significa l'assenza di qualsiasi reale possibilità di perseguire obiettivi a lungo termine e di cruciale importanza per l'intero ecosistema, la cui salvaguardia richiede un approccio necessariamente globale, soprattutto se l'obiettivo ultimo è identificato con lo sviluppo sostenibile.

GIORGIO GRIMALDI  
Università degli Studi di Genova

## I Verdi e la Convenzione europea

### 1. *Introduzione*

Nell'arco di un quarto di secolo, partendo dalla protesta ecologista e antipartitica, i Verdi hanno effettuato una "lunga marcia" attraverso le istituzioni europee e sono diventati, al di là delle difficoltà incontrate, della precarietà dei risultati elettorali e delle fragilità organizzative e di coesione di frequente manifestate, una nuova famiglia politica ormai presente in tutto il continente. Il processo di integrazione europea ha contribuito a professionalizzare gli eletti verdi al Parlamento europeo (PE), a sospingerli verso un orientamento politico pragmatico e riformista e a consentire loro di allargare ed approfondire i propri programmi<sup>1</sup>. Se infatti per molti anni, condizionati dal contesto internazionale della guerra fredda e dalla richiesta del disarmo e della neutralità europea di fronte ai due blocchi, i movimenti e i partiti verdi sorti nell'Europa occidentale hanno guardato con diffidenza e timore agli sviluppi delle Comunità europee, all'inizio degli anni '90 essi hanno mutato atteggiamento, convertendo il rifiuto radicale delle istituzioni comunitarie in una critica costruttiva accompagnata da una battaglia politica per il cambiamento e il miglioramento delle

<sup>1</sup> Per un'accurata trattazione dell'argomento cfr. E. BOMBERG, "The Europeanisation of Green Parties: Exploring the EU's Impact", in *West European Politics*, vol. 25, n. 3, July 2002, pp. 29-50.

---

politiche europee e per la costruzione di una democrazia europea sovranazionale, pur tra diversità di vedute anche profonde a carattere nazionale, riscontrabili peraltro anche negli altri principali raggruppamenti politici europei.

L'azione dei Verdi nella Convenzione europea sul futuro dell'Europa, un organismo non istituzionale e temporaneo, allargato ad una pluralità di soggetti e simile a quello che aveva ben operato per la stesura della Carta dei diritti fondamentali, convocato su decisione del Consiglio europeo di Laeken con la dichiarazione adottata il 15 dicembre 2001 e investito del compito di esaminare le questioni essenziali per lo sviluppo dell'UE e di ricercare le diverse soluzioni possibili, si è caratterizzata per un deciso sforzo riformatore e ha rappresentato una prova e una tappa importante per l'affermazione e il consolidamento di una complessiva proposta ecologista europea. Inoltre, a differenza delle altre principali componenti politiche e con i limiti che si evidenzieranno, i verdi e i regionalisti hanno sostenuto in modo più compatto un progetto di tipo federalista all'interno e, soprattutto, all'esterno della Convenzione<sup>2</sup>.

## 2. *Genesi e sviluppi dei Verdi in Europa tra cooperazione internazionale e integrazione europea (1979-1999)*

In Europa i movimenti e le liste verdi nacquero tra la fine degli anni '70 e gli inizi degli anni '80. Le origini politico-culturali di queste aggregazioni piuttosto eterogenee vanno ricercate so-

<sup>2</sup> Valga al riguardo l'affermazione di Jacques Ziller che constata le divergenze interne ai raggruppamenti politici europei i cui membri sostengono "tutti i diversi progetti di integrazione": "ciò risulta evidente" - scrive - per il partito popolare europeo, il partito socialista europeo e i liberaldemocratici e riformatori, che sono stati i grandi battaglioni della Convenzione, e per una parte dei membri dell'Unione per l'Europa delle nazioni (UEN - n.d.r.), mentre "i Verdi/Alleanza libera europea si collegano senza dubbio più chiaramente al progetto federalista, (...) l'estrema sinistra è più vicina al nazionalismo anti-mondializzazione" e "il nazionalismo è apertamente sostenuto dall'Europa delle democrazie e delle differenze, ma trova simpatizzanti anche nell'Uen"; J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 100 e 102.

prattutto nelle mobilitazioni giovanili del '68, nello sviluppo delle battaglie ecologiste per la tutela dell'ambiente, nella lotta contro le centrali nucleari e in quella contro gli euromissili sostenuta dai movimenti pacifisti. La saldatura tra diverse componenti localistiche e, in particolare, l'incontro tra l'ecologismo, il pacifismo e il radicalismo di sinistra, favorì un successivo coordinamento a livello regionale e nazionale di liste e raggruppamenti decisi a entrare in politica per perseguire obiettivi comuni tra i quali spiccavano la difesa della qualità della vita e dell'ambiente, la trasformazione nonviolenta della società, la giustizia sociale e il decentramento del potere. I movimenti assunsero caratteristiche diverse da paese a paese, distinguendosi soprattutto in due tipologie: il partitomovimento ecologista "puro", autodefinitosi "né di destra, né di sinistra" e volto principalmente a introdurre efficaci politiche ambientali e tendenzialmente disponibile a contribuire in maniera originale ed autonoma alla vita politica, e il "partito-antipartito" e alternativo alle forze politiche tradizionali che raccolse al suo interno anche istanze radicali della sinistra alternativa e che accentuò una peculiare fisionomia rosso-verde.

Nel 1973, l'anno seguente al primo Vertice mondiale sull'ambiente promosso dall'ONU a Stoccolma e alla pubblicazione del celebre Rapporto Meadows sui limiti dello sviluppo del Club di Roma<sup>3</sup>, venne fondato in Gran Bretagna il primo minuscolo partito verde europeo, destinato a rimanere ai margini della vita politica a causa del sistema elettorale maggioritario sfavorevole all'affermazione di nuovi partiti non fortemente radicati a livello regionale, nonostante il successo alle elezioni europee del 1989 con quasi il 15% dei suffragi. Alle elezioni presidenziali francesi del 1974 debuttò un candidato ecologista, l'agronomo René Dumont, mentre le prime affermazioni politiche registrarono in Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo avvennero in elezioni locali e regionali tra la metà e la fine degli anni '70.

Con la prima elezione diretta del PE nel 1979 si aprirono, per i movimenti verdi in via di costituzione, nuove opportunità adatte

<sup>3</sup> Cfr. D. MEADOWS et. al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, London, Earth Island, 1972.

---

a far risaltare la dimensione globale dei problemi ecologici e a far ottenere maggiori consensi. In questo tipo di consultazione elettorale, in parte svincolata dai temi e dalle competizioni nazionali, dove era più difficile che emergessero nuove forze politiche, i risultati conseguiti dalle liste verdi presentatesi in Francia, Belgio, Lussemburgo, Germania e Gran Bretagna furono, infatti, abbastanza incoraggianti e furono addirittura decisivi in Germania, consentendo la costituzione dei Verdi tedeschi (Grünen) che avvenne l'anno seguente grazie al rimborso elettorale ricevuto per aver superato il 3% dei voti.

Nel 1983 i Grünen salirono alla ribalta della Repubblica Federale Tedesca entrando per la prima volta al Bundestag come terzo partito dopo aver superato la fatidica soglia di sbarramento del 5%. Da allora, alternando cadute e successi (dalla crescita nazionale nel 1987, al forte calo subito nel 1990 e dalla ripresa negli anni successivi fino ad una progressiva e inesorabile discesa coincisa con l'arrivo al governo nel 1998, terminata soltanto con la migliore affermazione mai ottenuta alle elezioni politiche nel settembre 2002 con l'8,6% dei suffragi), i Verdi tedeschi si sono consacrati come la formazione verde più nota e influente, benché attraversata da profonde divisioni e lacerazioni ideologiche che ne misero a rischio l'esistenza tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90 a causa della lotta intestina tra i riformisti ("realos") e l'ala radicale dei fondamentalisti ("fundis"), quest'ultima poi sconfitta e uscita dal partito<sup>4</sup>.

Anche in altri paesi europei i partiti verdi, dopo anni di opposizione e giungendo a caratterizzarsi perlopiù come forza politica collocata nell'area di centro-sinistra, sono approdati alla guida di alcuni paesi, prima in Finlandia (1995-2002) e in Italia (1996-2001) e poi in Francia (1997-2002) e in Belgio (1999-2003) e sono divenuti attori tendenzialmente stabili nel contesto politico dell'Europa nord-occidentale, mentre la loro consistenza elettorale

<sup>4</sup> Sui Grünen cfr. T. POGUNTKE, *Alternative Politics: The German Green Party*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993; J. RASCHKE, *Die Grünen: wie sie wurden, was sie sind*, Köln, Bund Verlag, 1993; J. RASCHKE, *Die Zukunft der Grünen*, Frankfurt, Campus Verlag, 2001.

risulta ancora ridotta e il loro peso politico marginale nei paesi dell'Europa mediterranea<sup>5</sup>.

La prima forma di cooperazione e collegamento tra liste ecologiste, radicali e alternative in Europa (preceduta soltanto dal coordinamento associativo ECOROPA nel 1976 e dalla piattaforma elettorale PEACE nel 1979), fu costituita dal Coordinamento dei partiti verdi e radicali in Europa (1980) che ebbe vita breve per i forti contrasti tra gli ecologisti e il Partito radicale italiano. Nel 1984, in vista delle imminenti elezioni del PE, nove formazioni politiche costituirono il Coordinamento europeo dei partiti verdi (al quale per alcuni anni non parteciparono i verdi tedeschi e i rosso-verdi olandesi nati dalla fusione tra ecologisti e piccoli partiti politici di sinistra) che aveva come unico organo un'assemblea generale deliberante all'unanimità e sottoscrissero una dichiarazione congiunta che proponeva quale progetto politico alternativo alla Comunità economica europea un'Europa delle regioni, decentralizzata, disarmata e neutrale rispetto ai due blocchi mondiali contrapposti.

Gli eletti ecologisti al PE formarono il Coordinamento Verde Alternativo europeo (Green Alternative European Link - GRAEL) all'interno del Gruppo Arcobaleno che comprendeva anche il movimento antieuropeista danese e i partiti regionalisti ed autonomisti<sup>6</sup>. Il GRAEL, dominato dai Grünen, divisi al loro inter-

<sup>5</sup> Per un'analisi della partecipazione dei Verdi alle coalizioni di governo nazionali in Finlandia, Italia, Francia, Belgio e Germania cfr. F. MÜLLER-ROMMEL, T. POGUNTKE (eds.), *Green Parties in National Governments*, London, Frank Cass, 2002. Attingendo all'ormai cospicua bibliografia sulle caratteristiche e gli sviluppi dei partiti verdi europei cfr. F. MÜLLER-ROMMEL (ed.), *New Politics in Western Europe: The Rise and the Success of Green Parties and Alternative Lists*, London and Boulder (CO), Westview Press, 1989; S. PARKIN, *Green Parties: An International Guide*, London, Heretic Books, 1989; D. RICHARDSON, C. ROOTES (eds.), *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe*, London and New York, Routledge, 1995; J. VIALATTE, *Les partis verts en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1996; M. O'NEILL, *Green Parties and Political Change in Contemporary Europe*, Aldershot, Ashgate, 1997; P. DELWIT, J. M. DE WAELE (eds.), *Les partis verts en Europe*, Brussels, Editions Complexe, 1999.

<sup>6</sup> Sui risultati ottenuti dagli ecologisti alle elezioni europee del 1984 cfr. W. RÜDIG, "The Greens in Europe: Ecological Parties and the European Elections of 1984", in *Parliamentary Affairs*, vol. 38, n. 1, pp. 56-72.

---

no tra riformisti e massimalisti, interpretò la sua missione soprattutto come strumento dei movimenti e delle associazioni ecologiste, pacifiste, per i diritti umani e del terzo settore, mantenendo un atteggiamento ostile nei confronti della Comunità economica europea, considerata un'organizzazione sovranazionale espressione del capitalismo e del consumismo, burocratica e non democratica e incapace di promuovere una conversione ecologica delle società occidentali<sup>7</sup>. I Grünen, che come partito si erano già pronunciati contro il progetto di Trattato di Unione europea votato dal PE nel febbraio 1984 (Progetto Spinelli), condizionarono fortemente in senso antieuropeista l'atteggiamento della maggioranza dei partiti verdi europei e soprattutto l'attività del GRAEL che si oppose alla ratifica dell'Atto unico europeo e, nel 1986, all'ingresso nella CEE della Spagna e del Portogallo<sup>8</sup>.

Soltanto nel luglio 1989, dopo aver ottenuto un forte consenso elettorale in tutta Europa sull'onda di una vasta sensibilizzazione dell'opinione pubblica di fronte alle emergenze ambientali accresciutesi dopo il disastro nucleare di Chernobyl avvenuto nell'aprile 1986, i Verdi riuscirono a costituire un gruppo autonomo al PE e mutarono progressivamente il loro atteggiamento verso le istituzioni comunitarie, sia a causa del cambiamento internazionale prodotto dalla caduta del Muro di Berlino e dalla fine del comunismo nei paesi dell'Europa dell'Est, sia grazie all'azione pragmatica europeista e federalista dei nuovi eletti italiani (in particolare di Alexander Langer e Adelaide Aglietta), e di quelli francesi, tra i quali si segnalò la presenza del futuro segretario dell'Unione europea dei federalisti (UEF) Bruno Boissière. Il

<sup>7</sup> Per approfondimenti cfr. THE RAINBOW GROUP IN THE EP, *Rainbow Politics. Green Alternative Politics in the European Parliament*, Brussels, The Rainbow Group - GRAEL, giugno 1988; K. H. BUCK, *Europe: The "Greens" and the "Rainbow Group" in the European Parliament*, in MÜLLER-ROMMEL, *New Politics in Western Europe*, cit., pp. 167-173; L. CAVALLI, *L'azione del Grael nel Parlamento europeo con particolare riguardo alla politica dei diritti dell'uomo*, Università di Padova, 1990 (Archiv Thesis Cavalli, Archivio storico delle Comunità Europee, Firenze).

<sup>8</sup> Sull'antieuropeismo dei Verdi tedeschi in quel periodo cfr. E. BOMBERG, "The German Greens and the European Community: Dilemmas of a Movement-Party", in *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, pp. 160-185.



Gruppo Verdi al PE (GVPE) intraprese una lotta politica all'interno dell'UE per democratizzarne le istituzioni e per promuovere lo sviluppo delle politiche ambientali e sociali europee. I Verdi si schierarono contro il Trattato di Maastricht nel 1992, criticandone la preponderante valenza economica che andava a discapito della dimensione sociale, ecologica e solidale nei confronti dei paesi del Sud del mondo e dell'Europa orientale e il deficit democratico, soprattutto in relazione ai poteri decisionali del PE, ancora ridotti e inferiori a qualsiasi altra assemblea parlamentare nazionale, e al determinante peso dei governi nazionali<sup>9</sup>. Una critica analoga caratterizzò il parere negativo espresso nei confronti delle successive riforme del sistema comunitario avvenute con il Trattato di Amsterdam (1997) e con il Trattato di Nizza (2001), dopo l'accantonamento del progetto di Costituzione votato dal PE nel 1994<sup>10</sup>.

Nel giugno 1993, a Helsinki, più di venti di formazioni politiche nazionali fondarono la Federazione europea dei partiti verdi (FEPV), che sostituiva il precedente e debole Coordinamento dei Verdi europei, adottando uno Statuto che prevedeva una cooperazione permanente tra i partiti membri e lo sviluppo di "un approccio aperto, attivo, costruttivo e critico del processo d'integrazione europea in corso fino al processo di cooperazione mondiale"<sup>11</sup>. La FEPV, a differenza delle altre federazioni europee di partiti, comprendeva anche formazioni politiche di paesi non aderenti all'Unione europea<sup>12</sup> e perseguiva la crescita della colla-

<sup>9</sup> Per un'analisi delle posizioni dei partiti verdi sull'integrazione europea e delle loro idee sull'Europa cfr. W. RÜDIG, *Green Parties and the European Union*, in J. GAFFNEY (ed.), *Political Parties and the European Union*, London, Routledge, 1996, pp. 254-272; E. BOMBERG, *Green Parties and Politics in the European Union*, London, Routledge, 1998.

<sup>10</sup> Cfr. *Risoluzione sulla Costituzione dell'Unione europea con allegato Progetto di Costituzione Europea* - doc. A3 - 0064/94 (Progetto Herman).

<sup>11</sup> Statuto della FEPV (1993), art. 2 (emendato nel marzo 1998); cfr. sito web ufficiale della Federazione <http://www.europeangreens.org> all'indirizzo <http://www.europeangreens.org/info/statutes.pdf>.

<sup>12</sup> Attualmente aderiscono alla FEPV 32 partiti provenienti da 29 paesi. Per informazioni sulla storia, l'organizzazione e le attività della FEPV e dei suoi membri cfr. <http://www.europeangreens.org/peopleandparties/members.html>. Sugli sviluppi di un coordinamento verde sovranazionale in Europa e sulla

---

borazione paneuropea tra i partiti ecologisti e obiettivi politici globali. Costituita da cinque organi (un congresso – riunito ogni tre anni –, il consiglio, il comitato, il comitato di mediazione e il gruppo di controllo delle finanze), la federazione cercò di distinguersi dalle altre organizzazioni politiche transnazionali adottando alcuni principi di “democrazia di base” (divieto di cumulo di cariche con impedimento di ruoli di leadership per ministri e parlamentari, mancanza di un organo rappresentante i leader di partito ecc.). Nel dicembre 1994, il comitato della FEPV rivolse per la prima volta una dichiarazione politica al Consiglio europeo di Essen, avanzando la richiesta di riforme istituzionali e il rafforzamento delle politiche dell’Unione europea ed in particolar modo di quelle volte a proteggere l’ambiente e a ridurre la disoccupazione. Dalla metà degli anni ’90, e soprattutto a partire dall’elaborazione avvenuta insieme al GVPE di una posizione comune sulla Conferenza intergovernativa apertasi a Torino nel febbraio 1996 per la riforma del Trattato di Maastricht che portò al Trattato di Amsterdam, la FEPV ha avanzato specifiche domande e proposte sull’allargamento dell’Unione europea e sull’architettura istituzionale dell’UE, aventi come principali linee guida l’aumento dei poteri del PE, la progressiva inclusione nell’Unione di tutti i paesi europei per favorire pace e stabilità, offrendo una nuova speranza ai Balcani martoriati dalle guerre esplose con la dissoluzione della ex Jugoslavia, e la riforma della politica estera e di sicurezza comune, potenziando la prevenzione dei conflitti attraverso la costituzione di un Corpo civile europeo di pace<sup>13</sup>.

FEPV cfr. T. DIETZ, “Similar but Different? The European Greens Compared to the Other Transnational Party Federations in Europe”, in *Party Politics*, vol. 6, n. 6, 2000, pp. 199-210; ID., *Les Verts européens comptent-ils?*, in P. DELWIT, E. KÜLAHCI, C. VAN DE WALLE (dir.), *Les fédérations européennes de parties. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2001, pp. 199-212; C. VAN DE WALLE, *La fédération européenne des partis verts: une organisation plutôt européenne qu’écologiste?*, in P. DELWIT, E. KÜLAHCI, C. VAN DE WALLE (dir.), *op. cit.*, pp. 141-153; T. DIETZ, *Do the European Greens Matter? The Problems of Influencing the Decision-making in the European Union*, in P. DELWIT, E. KÜLAHCI, C. VAN DE WALLE (eds.), *The Europarties. Organization and Influence*, Brussels, ULB, 2004, pp. 263-285.

<sup>13</sup> Per un approfondimento di questa proposta avanzata da Alexander

Al rapporto poco collaborativo esistente fino al 1989 tra il Coordinamento dei Verdi e il GRAEL (costituito da esponenti alternativi e di sinistra in misura maggiore rispetto al Coordinamento dove prevaleva la componente ambientalista), dopo alcuni passaggi epocali vissuti dai Verdi con trepidazione ma anche iniziale impreparazione (la caduta del Muro di Berlino e l'unificazione tedesca) che avevano ridimensionato il ruolo dei Grünen tra i verdi europei, si era sostituita una maggiore sintonia e cooperazione tra la FEPV e il Gruppo Verdi al PE (GVPE) che condusse all'elaborazione del programma elettorale comune dei Verdi europei per le consultazioni europee del 1994. I risultati ottenuti portarono alla ricostituzione del GVPE<sup>14</sup>, privato però dell'apporto dei verdi francesi che non riuscirono ad eleggere propri rappresentanti e caratterizzato dalla significativa presenza di una variegata componente nord-europea, rinfoltita dall'ingresso dei verdi irlandesi e poi, nel 1995, con l'allargamento dell'UE a quindici paesi, da quello dei verdi finlandesi (inizialmente euroscettici ma presto divenuti favorevoli all'integrazione europea), austriaci (contrari all'adesione all'UE ma convertitisi ad un europeismo critico) e dei verdi svedesi (rimasti ancora oggi i più euroscettici tra i Verdi europei). La collaborazione tra FEPV e GVPE si intensificò con l'elaborazione del programma comune dei partiti verdi per le elezioni europee del 1999<sup>15</sup>, mentre i Verdi francesi

Langer nel 1995 e più volte inserita in risoluzioni del PE cfr. G. GRIMALDI, "Il progetto del corpo civile europeo di pace", in *Quaderni Satyagraha*, Edizioni Plus Università di Pisa, anno II, n. 3, giugno 2003, pp. 169-194. Sulla politica estera e di sicurezza europea si veda il seguente testo scritto nel settembre 2002 da un europarlamentare verde olandese: J. LAGENDIJK, *Grüne Ansichten zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in K. VON WOGAU (hrsg.), *Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung*, Freiburg im Breisgau, Herder, 2003, pp. 208-229.

<sup>14</sup> Cfr. N. CARTER, "The Greens in the 1994 European Parliamentary Elections", in *Environmental Politics*, vol. 3, n. 3, 1994, pp. 495-502; S. PEGNA, "Le alterne fortune dei Verdi in Europa", in *Il Politico*, anno LIX, n. 2, 1994, pp. 321-345.

<sup>15</sup> Cfr. C. VAN DE WALLE, "The European Federation of Green Parties Common Manifesto. Disclosing Distinctive Views of European Integration", *Le Cahiers du Cevipol*, n. 4, 2000, <http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol/cahiers/>

---

guidati dall'ex leader del movimento studentesco del maggio '68 Daniel Cohn-Bendit, divenuto già negli anni '80 esponente riformista dei verdi tedeschi ed eurodeputato dal 1994, durante la campagna elettorale si pronunciarono per la costituzione di un'Europa federale. La proposta di incisive riforme istituzionali e la richiesta di una Costituzione europea hanno trovato spazio anche nei programmi nazionali presentati da altri partiti verdi ed in particolare dai Verdi tedeschi, italiani e belgi (Agalev ed Ecolo), quest'ultimi affermatasi con successo a seguito dello scandalo del pollo alla diossina e ad una forte protesta contro i partiti tradizionali. Grazie ai buoni risultati ottenuti in Francia (9,7%) e nel Nord Europa<sup>16</sup> i Verdi tornarono al PE e conclusero un accordo con i partiti regionalisti dell'Alleanza Libera Europea<sup>17</sup> provenienti da sette aree regionali europee (Andalusia, Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Fiandre, Scozia e Galles) che portò alla costituzione di un gruppo parlamentare unitario, il Gruppo Verdi/Alleanza Libera Europea (GV/ALE).

Gli attuali due co-presidenti del GV/ALE, Cohn-Bendit e Monica Frassoni (italiana eletta in Belgio e già attivista nel Movimento Federalista Europeo negli anni '80), hanno conferito ai

cahier00-4.pdf. Sui risultati verdi alle elezioni europee del 1999 cfr. N. CARTER, "The Greens in the 1999 European Parliamentary Elections", in *Environmental Politics*, vol. 8, n. 4, 1999, pp. 160-167. Per un esame della posizione dei Verdi sul ruolo del PE cfr. P. DELWIT, *Les divergences de visions partisanes sur le rôle du Parlement européen*, in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *À quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, pp. 167-169.

<sup>16</sup> Per la prima volta vennero elette anche due eurodeputate inglesi a seguito dell'introduzione di un sistema elettorale proporzionale per le europee in Gran Bretagna.

<sup>17</sup> L'Alleanza Libera Europea si costituì nel 1981 come "associazione di cooperazione dei partiti politici che si distinguono dai soliti schemi politici di pensiero tradizionale nel senso che mettono in primo piano un regionalismo integrale" (Dichiarazione costitutiva di Bruxelles) che intendeva promuovere un'Europa dei popoli e delle regioni. Nel 1994 è nato ufficialmente il Partito Democratico dei Popoli d'Europa - Alleanza Libera Europea (PDPE-ALE) che attualmente raccoglie movimenti e partiti che hanno assunto perlopiù una posizione di centro-sinistra. Per ulteriori informazioni cfr. J. FANIEL, S. SOARE, *L'influence du parti démocratique des peuples d'Europe - Alliance libre européenne dans le processus de décision*, in DELWIT, KÜLAHCI, VAN DE WALLE (dir.), *Les fédérations européennes de parties*, cit., pp. 213-226 e il sito web ufficiale del PDPE-ALE <http://www.cfa-dppe.org>.

Verdi del PE un deciso profilo europeista, mentre il verde Joschka Fischer, ministro degli Esteri tedesco, con l'ormai celebre discorso del 12 maggio 2000 all'Università von Humboldt di Berlino ha avuto il merito di riaprire il dibattito sul futuro dell'Europa, ipotizzando proposte di riforma riguardanti anche l'eventuale avanzamento di alcuni paesi verso una maggiore integrazione e la formazione di un centro di gravità, di un nucleo federale anticipatore degli Stati Uniti d'Europa<sup>18</sup>. Sulle proposte avanzate da Fischer i Verdi europei si sono divisi: da un lato i federalisti hanno apprezzato l'iniziativa ma ne hanno anche individuato alcuni limiti, evidenziando, ad esempio, il rischio di rinalizzazione del PE attraverso il ricorso alla nomina di delegati dei parlamenti nazionali; dall'altro, gli euroscettici, fautori di un'Europa allargata e confederale fondata sulle regioni e gli stati, hanno contestato le cooperazioni rafforzate e lo sviluppo di un nucleo federale che, a loro avviso, potrebbe portare alla differenziazione interna e alla perdita di coesione dell'UE.

Nell'analisi che seguirà verranno considerate anche le posizioni dei regionalisti dell'ALE al PE e nel lavoro della Convenzione, poiché l'alleanza stretta con i Verdi si è dimostrata qualcosa di più di un semplice accordo tecnico utile per acquisire peso e importanza all'interno dell'UE. Infatti i Verdi e i regionalisti hanno elaborato proposte comuni in merito ad una serie di obiettivi condivisi, pur continuando a rimanere aggregazioni politiche distinte, e hanno cercato di valorizzare le differenze per affrontare insieme le sfide apertesi nella lotta per la democratizzazione del sistema comunitario, svolgendo autonomamente il proprio ruolo a partire da una divisione dei ruoli diretta a potenziare l'azione di entrambi e del GV/ALE nel suo complesso.

<sup>18</sup> Cfr. J. FISCHER, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2000; ID. *From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration* all'indirizzo <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/redene/r000512b-r1008e.pdf> (in inglese); ID., "Dalla confederazione alla federazione. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea", in *Europa Europe*, anno IX, n. 4-5, 2000, pp. 147-158 (in italiano).

---

3. *La presa di posizione sul Trattato di Nizza del Gruppo Verdi/Alleanza Libera Europea: un appello per un nuovo processo riformatore dell'UE*

Per comprendere l'orientamento assunto dai Verdi europei nei confronti del processo che ha portato alla Convenzione e al Progetto di Trattato di Costituzione europea è necessario partire dalla posizione ufficiale del GV/ALE sul Trattato di Nizza resa nota a Bruxelles il 19 marzo 2001<sup>19</sup>. Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, ennesima riforma dei Trattati comunitari che avrebbe dovuto preparare l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Est del continente, nonché a Cipro e Malta, veniva duramente criticato dagli ecologisti e dai regionalisti, sia per l'evidente inadeguatezza dovuta alle "omissioni" ed all'esiguità delle modifiche introdotte nell'architettura istituzionale dell'UE, sia per il suo "orientamento". Questa valutazione negativa emergeva dalla constatazione del fallimento del Trattato in merito alle tre principali sfide che avrebbe dovuto affrontare: il rafforzamento della legittimità democratica dell'UE mediante la riaffermazione dei diritti fondamentali, la democratizzazione delle istituzioni europee e l'introduzione di un equilibrio di potere tra le istituzioni e la capacità di decision-making; la costruzione di un'Europa pacifica, sociale e sostenibile; la capacità di preparare l'allargamento.

Il GV/ALE denunciava la mancanza di una visione comune del futuro dell'Europa da parte dei governi degli stati membri, ispirati nella loro azione dalla tutela degli interessi nazionali e indisponibili a trasferire ulteriori quote di sovranità all'Unione, tanto da opporsi all'eliminazione del diritto di veto, con il man-

<sup>19</sup> Cfr. "Presa di posizione sul Trattato di Nizza (Gruppo Verde/Alleanza Libera Europea presso il Parlamento europeo, Bruxelles, 19 marzo 2001)", in *2004 QE Quaderni Europei, dossier*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, novembre 2001, pp. 245-248 (da questo testo sono tratte le seguenti citazioni del documento); *Position of the Green/EFA Group in the European Parliament*, sul sito ufficiale del Gruppo Verdi/Alleanza Libera Europea al PE, <http://www.greens-efa.org>, all'indirizzo <http://www.greens-efa.org/en/documents/detail.php?id=45> (nello stesso sito web sono consultabili i comunicati stampa citati nelle prossime note).

tenimento dell'obbligo del voto all'unanimità per l'assunzione di decisioni in settori significativi quali la politica estera e la politica fiscale. Questa difesa del diritto di veto era ritenuta dal GV/ALE sintomo della rottura della solidarietà tra i paesi membri poiché contribuiva a complicare un sistema incoerente e paralizzante basato su tre meccanismi di voto (ponderazione dei voti, maggioranza degli stati e maggioranza dei popoli). L'estensione della procedura di codecisione al PE era giudicata come insufficiente e la dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, che suggeriva i passi successivi per riformare l'UE entro il 2004, attestava in maniera lampante la dichiarata provvisorietà e insufficienza degli equilibri raggiunti. La Dichiarazione di Nizza veniva però apprezzata per alcuni aspetti che potevano preparare la strada a un cambiamento di rotta dell'integrazione europea, soppiantando la semplice negoziazione diplomatica con il coinvolgimento nel processo delle riforme istituzionali della Commissione europea, del PE, dei parlamenti nazionali e della società civile.

Il GV/ALE avanzava tre obiettivi politici da realizzare per dare un nuovo impulso all'integrazione europea. Innanzitutto chiedeva al PE di esprimersi a favore dell'adozione del metodo della Convenzione per l'avvio di un processo costituente nel quale lo stesso PE potesse giocare un ruolo centrale grazie ad una ampia e pluralistica rappresentanza delle differenti tendenze politiche e impedendo la possibilità del veto e lo snaturamento dei "testi per la riforma delle istituzioni" elaborati dalla stessa Convenzione da parte della Conferenza Intergovernativa. I Verdi e i regionalisti ritenevano opportuno che un'assise composta dai parlamenti nazionali e dal PE fosse invitata a formulare a larga maggioranza proposte e criteri sullo sviluppo dell'integrazione europea per fornire una base di lavoro alla Convenzione che si sarebbe successivamente insediata. Le conclusioni della Convenzione avrebbero dovuto inoltre essere sottoposte ad un referendum da tenersi prima dell'avvio delle procedure di ratifica da parte degli stati membri. Come secondo obiettivo era indicato l'allargamento dell'agenda delle riforme "per includere tutte le questioni essenziali per la democrazia" (separazione dei poteri, trasparenza della legislazione europea, controllo giurisdizionale di tutti gli ammini-

---

strativi ecc.) e per l'efficacia del processo decisionale (estensione del voto a maggioranza qualificata collegato alla procedura di codecisione). A tal riguardo il GV/ALE sollecitava l'effettivo avvio di un percorso costituente che portasse, entro il 2004, ad un testo costituzionale e ad "una genuina democrazia europea" attraverso un processo democratico dal basso verso l'alto (*bottom up*) in sostituzione di quello inverso sviluppato dall'alto dai governi nazionali (*top down*), capace di garantire "il riconoscimento e il rispetto dei poteri politici e legislativi delle unità politiche interne agli stati membri (comprendenti nazioni, nazionalità, stati federati, comunità autonome, regioni), nelle loro relazioni esecutive, legislative e giudiziarie con le istituzioni", allargando entro il 2001 il dibattito con la società civile e i parlamenti nazionali e affermando che questi ultimi non avrebbero dovuto ratificare il Trattato di Nizza, "finché il Consiglio non si fosse espresso sul processo post-Nizza e finché il PE non avesse espresso le sue valutazioni finali". Venendo al terzo obiettivo, per il GV/ALE era infine essenziale coinvolgere nel processo riformatore e fondativo di una nuova Unione i paesi candidati all'adesione. Il documento si concludeva, infatti, con queste parole: "La via verso un'Europa democratica non può essere usata come pretesto per dilazionare l'accesso di questi paesi all'UE, ma deve essere un percorso verso un comune futuro di un'unione con processi di decision-making democratici e trasparenti e non orientato verso un debole mercato unico mancante di una visione comune e di futuro".

#### 4. *Il Varese Paper: un'elaborazione verde per il futuro dell'Europa*

Un'iniziativa significativa per impostare un programma verde per l'Europa dopo il Trattato di Nizza si è svolta in Italia, a Varese, il 9 aprile 2001, con il seminario "Nizza e il futuro dell'Unione europea" organizzato dalla Fondazione Heinrich Böll, in collaborazione con il Centro per il Federalismo Mario Albertini, a conclusione del quale è stata proposta la costituzione di un gruppo di lavoro di studiosi e di ecologisti per elaborare un programma dei partiti verdi europei. Le tesi formulate da questo



gruppo, raccolte in un documento chiamato Varese paper<sup>20</sup>, illustravano con chiarezza la priorità assegnata dagli ecologisti alla dimensione europea nell'azione politica e sono state ufficialmente presentate alla Conferenza sul futuro dell'Europa organizzata dal GV/ALE il 24-25 settembre 2001.

Il documento stabiliva che uno dei punti chiave della politica dei Verdi era "unire l'Europa in un contesto politico coeso ed integrato" al fine di "assicurare la pace e salvaguardare l'autorità politica": questa scelta era motivata dall'incapacità delle politiche nazionali ad affrontare i problemi riguardanti le politiche fiscali, ambientali, agricole, la politica estera, la lotta al crimine e dalla constatazione dell'inesistenza delle frontiere ecologiche, mentre le barriere economiche e politiche erano state abolite ed erano in atto i processi di globalizzazione e di rivoluzione tecnologica. Al raggiungimento della pace, obiettivo dei padri fondatori delle Comunità europee, era quindi necessario affiancare quello della salvaguardia dell'autorità politica che comportava la ricostruzione di un equilibrio tra attori politici e privati per tutelare l'interesse dei cittadini.

Il Varese paper affermava la necessità e l'importanza di "approfondire e allargare l'UE contemporaneamente" sia verso Est che verso Sud e di applicare nell'UE la sussidiarietà, non solo orizzontalmente, ma anche nelle relazioni tra i vari livelli di governo territoriali, delimitando i rispettivi poteri. La nuova Costituzione europea avrebbe dovuto superare l'esclusività dello stato nazione e promuovere la solidarietà. Otto politiche europee (ambientale, sociale, strutturale, fiscale, agricola, dei consumatori, asilo e migrazioni, politica estera e di sicurezza) erano considerate decisive ed erano analizzate nel documento.

<sup>20</sup> Per il testo, a cui si riferiscono le citazioni seguenti, cfr. "Varese paper. Una visione verde per l'Europa unita. Dopo il fallimento di Nizza, nuovo slancio per l'Unione", in *Mappe* n. 3, "Volontà di futuro. Da Canberra a Perugia", Roma, Editoriale Eco, supplemento de *Il sole che ride*, quindicinale della Federazione dei Verdi, n. 2, febbraio 2002, pp. 66-74.

---

5. *L'avvio del dibattito sulle riforme e il progetto di partito verde europeo*

In vista dell'inizio dei lavori della Convenzione europea, incaricata dal Consiglio di Laeken nel dicembre 2001 di formulare proposte per il futuro dell'UE, i Verdi europei presentarono alcuni documenti politici e promossero iniziative a livello nazionale<sup>21</sup>.

Nel frattempo la FEPV decise di definire la propria strategia d'azione per l'Europa e al terzo Congresso, tenutosi a Berlino dal 17 al 19 maggio 2002, stabilì di preparare per il febbraio 2004 la fondazione di un partito verde europeo che avrebbe debuttato alle successive elezioni europee, demandando ad un gruppo ad hoc la preparazione di un progetto tecnico specifico. Ponendo con enfasi l'accento su questa scelta e sottolineando l'approccio europeista maturato dagli ecologisti, Cohn-Bendit presentò così le sue idee per la campagna elettorale verde del 2004:

La nostra campagna dovrà affrontare due nodi fondamentali: la questione dell'allargamento dell'Unione e la partecipazione dei cittadini al processo di adozione di una Costituzione europea. Non vogliamo quindi elezioni nazionali, come in passato, quando le elezioni europee rappresentavano un ulteriore turno elettorale nazionale o regionale, ma un'elezione europea, su temi europei. A questo scopo, presenteremo in tutta Europa un "dream team", la squadra dei candidati capolista che porterà i nostri temi e i nostri obiettivi in tutta Europa<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Tra le prese di posizione più significative si può qui ricordare un paper contenente proposte istituzionali per una Costituzione europea elaborato dal Gruppo parlamentare al Bundestag del Bündis '90/Die Grünen (nuova denominazione dei Verdi tedeschi dopo la fusione con alcuni movimenti civici ed ecologisti della Germania dell'Est avvenuta nel 1993); cfr. Alliance 90/Greens Parliamentary Group in the German Bundestag, *Paper on Key Policy Issues Relating to the European Convention*, February 2002). In Italia venne adottato il Manifesto "Per un Governo federale dell'Unione. Diritti e Poteri del cittadino d'Europa", sottoscritto dai Verdi e dal Movimento Federalista Europeo (MFE) per una campagna comune d'ascolto della società civile e adottato in occasione di un incontro pubblico organizzato dal MFE e dai Verdi a Firenze il 25 febbraio 2002 (cfr. "Manifesto congiunto Verdi-MFE. Costituzione europea. Per un Governo federale dell'Unione. Diritti e Poteri del cittadino d'Europa", in *L'Unità europea*, mensile del MFE, anno XXIX, n. 337, marzo 2002, p. 17; "Iniziativa dei federalisti per l'apertura della Convenzione", in *ibid.*, p. 7).

<sup>22</sup> D. COHN-BENDIT, "L'Europa è la soluzione", in "Democrazia, priorità

Il Congresso di Berlino approvò anche un documento comune sulla revisione della politica nucleare dell'Europa<sup>23</sup>.

#### 6. *I Verdi/ALE e la fase di ascolto della Convenzione europea (febbraio-luglio 2002)*

La partecipazione dei Verdi/ALE alla Convenzione europea<sup>24</sup> è stata garantita da una ridotta rappresentanza, in ragione della presenza minoritaria a livello nazionale ed europeo, composta da sette membri (sei verde e un regionalista), di cui soltanto due, entrambi verdi, titolari. Dei sedici membri effettivi del PE eletti alla Convenzione soltanto il verde austriaco Johannes Voggenhuber, già unico rappresentante verde nella Convenzione per la Carta dei diritti fondamentali nell'UE<sup>25</sup> e correlatore sulla Carta al PE, apparteneva al GV/ALE ed era affiancato da un membro supplente

globale", in *Il sole che ride*, anno XII, n. 11, 17 giugno 2002, p. 11. Per un intervento più recente cfr. FRASSONI, "I Verdi europei e la sfida per il 2004", in *Europa*, 5 novembre 2003.

<sup>23</sup> Il consiglio della FEPV tenutosi a Malta nel maggio 2003 definì il manifesto elettorale comune dei Verdi per le elezioni europee del 2004 (adottato a Lussemburgo nel novembre 2003) e stabilì un'unica cassa per il finanziamento campagna elettorale, confermando la nascita dell'European Green Party in un congresso straordinario da tenersi a Roma dal 20 al 22 febbraio 2004. I Verdi europei decisero di appoggiare l'allargamento dell'UE, incoraggiando un voto positivo nei referendum indetti per l'ingresso nell'UE nei singoli paesi candidati e dando impulso alla riorganizzazione o alla rifondazione dei fragili partiti ecologisti ivi presenti.

<sup>24</sup> Tra i volumi che ne ripercorrono i lavori e ne analizzano i risultati cfr. F. MASTRONARDI, *La Convenzione sul futuro dell'Europa. Prove di Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Simone, 2003; F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, il Mulino, 2003; ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, cit.

<sup>25</sup> Questo organo misto, composto di rappresentanti parlamentari nazionali ed europei, governativi e comunitari, era stato individuato dal Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) per elaborare un progetto di Carta dei diritti fondamentali. Presieduta dal tedesco Herzog, questa prima Convenzione svolse il proprio mandato nel 2000.

---

indicato dall'ALE, Neil MacCormick, autorevole esponente dello Scottish National Party e noto giurista e filosofo del diritto<sup>26</sup>. Dall'ottobre 2002, tra i convenzionali rappresentativi dei governi europei figurò anche Fischer<sup>27</sup>, con grande soddisfazione degli ecologisti, convinti, come anche molti federalisti<sup>28</sup>, che egli potesse svolgere una mediazione tra la difesa degli interessi governativi nazionali e la necessità di autentiche riforme, mentre quattro membri supplenti designati dai parlamenti nazionali (l'austriaca Eva Lichtenberger, la belga Marie Nagy, l'irlandese John Gormley, la lussemburghese Renée Wagener) completavano il gruppo eco-regionalista alla Convenzione.

Il GV/ALE costituì al suo interno un gruppo di lavoro di cinque persone per monitorare gli sviluppi della Convenzione, curare la comunicazione interna e una newsletter e mantenere i contatti con i paesi candidati, e promosse la costituzione di una Convenzione verde<sup>29</sup>, che si riunì quattro volte nell'arco dei diciassette mesi di vita della Convenzione europea. Proponendosi come punto di contatto e di servizio per le organizzazioni intergovernative, il GV/ALE auspicava che la Convenzione adottasse procedure trasparenti, tenesse un numero di sedute sufficienti, valorizzando il ruolo di tutti i suoi componenti, anche supplenti, e si dimostrasse autonoma, rifiutando una rigida ripartizione in fasi di lavoro e definendo con precisione i compiti del Presidium. Il GV/ALE riteneva, inoltre, opportuno perseguire accordi e alleanze transpartitiche e facilitare convergenze sugli obiettivi, garantendo il rispetto delle minoranze e la massima apertura alla società civile<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Per un'analisi delle posizioni di MacCormick in merito alla Costituzione europea cfr. N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003. Per ulteriori informazioni sull'attività di MacCormick al PE si veda il suo sito Internet <http://euro.snp.org>.

<sup>27</sup> Fischer subentrò al socialdemocratico Peter Glotz dopo le elezioni politiche tedesche che riconfermarono la coalizione rosso-verde alla guida del paese e lo stesso Fischer come ministro degli Esteri.

<sup>28</sup> Cfr. "Joschka Fischer entra nella Convenzione europea", *L'Unità europea*, anno XXIX, n. 344, ottobre 2002, pp. 1-3.

<sup>29</sup> Composta di due rappresentanti per ogni partito verde o gruppo parlamentare verde presente nei paesi membri dell'UE e nei paesi candidati.

<sup>30</sup> Cfr. J. VOGGENHUBER, N. MACCORMICK, *Blueprint for Representing the*

Dando uno sguardo alle prime iniziative dei membri verdi e regionalisti all'interno della Convenzione è possibile notare una partecipazione attenta e critica. Dopo la seduta inaugurale, svoltasi il 28 febbraio 2002 e introdotta dal presidente Giscard D'Estaing che aveva delineato le tre fasi nelle quali si sarebbero articolati i lavori (la prima di ascolto, aperta alle proposte dei convenzionali e dell'intera società civile; la seconda di studio o valutazione; la terza di proposta, con la redazione di un testo costituzionale), Voggenhuber dichiarò che era necessario concentrare le energie sull'elaborazione di una Costituzione e non su un catalogo di suggerimenti, al fine di creare una democrazia europea quale nuovo modello di ordine costituzionale a livello sovranazionale, capace di agire e politicamente unita<sup>31</sup>.

Per arrivare ad una costituzione democratica Voggenhuber enumerava diversi cambiamenti da effettuare: l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione; la divisione dei poteri e un pieno parlamentarismo con potere di iniziativa legislativa del PE in qualità di Camera dei popoli (mentre il Consiglio avrebbe rappresentato la Camera degli Stati); la trasparenza nella legislazione comunitaria; un sistema di *checks and balances*, il conferimento di maggiori poteri alla Corte di Giustizia europea con l'assunzione di funzioni di Corte Costituzionale europea; l'unificazione o comunitarizzazione di tutti i pilastri dell'UE; l'elezione del Presidente della Commissione da parte del PE; la previsione del Consiglio europeo come supervisore e custode dei Trattati ma senza funzioni legislative; l'individuazione della Commissione come potere esecutivo europeo; la trasformazione della comitologia in un'amministrazione europea sotto la supervisione del PE; la formazione di uno statuto dei partiti europei; l'applicazione di un sistema elettorale unico per le elezioni europee; lo sviluppo di un diritto associazionistico europeo e l'introduzione

*Greens and the EFA in the Convention on the Future of Europe*, Strasburgo, 7 febbraio 2002.

<sup>31</sup> Cfr. U. STAFFLER, "Intervista a Johannes Voggenhuber. 'Dobbiamo impegnarci per la democrazia europea'", in *Il sole che ride*, anno XII, n. 5, 22 marzo 2003, p. 7.

---

dei referendum per modificare la legislazione ordinaria e di forme di democrazia diretta. Per rendere l'UE capace di agire nel mondo era inoltre indispensabile, secondo l'eurodeputato austriaco, l'introduzione della maggioranza qualificata per tutte le decisioni che ancora richiedevano il voto all'unanimità, la riforma del Consiglio dei ministri, la riduzione dei membri della Commissione, la formazione di una governance flessibile, la regolazione delle competenze, la semplificazione e la divisione dei Trattati in una parte costituzionale e in una di legge ordinaria, l'applicazione della sussidiarietà, la valorizzazione del ruolo delle regioni e la riconversione del Trattato Euratom in un insieme di norme rivolte allo sviluppo delle energie rinnovabili. L'Europa politica unita, avrebbe infine dovuto realizzarsi creando un equilibrio tra integrazione politica e sociale e sviluppando un'autentica politica estera e di sicurezza comune e una politica economica e finanziaria comunitaria autonoma<sup>32</sup>.

Il 22 marzo 2002 Voggenhuber, rivolgendosi al presidente della Convenzione Giscard D'Estaing per manifestare le proprie attese nei confronti dell'UE, affermò:

L'Europa non è un sogno ma una promessa che non è stata soddisfatta. Questa promessa fu fatta il giorno che Auschwitz fu liberata. Guardando agli abissi più oscuri della sua storia, l'Europa ha promesso a se stessa e al mondo di combattere il nazionalismo, di superare lo stato nazione, di

<sup>32</sup> Queste proposte furono riportate in una prima bozza di documento generale di riforma dell'UE (dal titolo "Elements of a European Constitution") composta di undici punti e redatta nel luglio 2002. Voggenhuber decise anche di aprire, a sue spese, un sito Internet per offrire un servizio di informazione e aggiornamento sui lavori della Convenzione (<http://www.europakonvent.info>). In un'intervista concessa al bollettino informativo sulla Convenzione edito dalla Gioventù federalista europea Voggenhuber sottolineò che l'idea centrale della futura Costituzione doveva essere la democratizzazione e non il federalismo poiché sulle finalità dell'integrazione non vi era accordo e insistere sulla federazione europea avrebbe potuto portare all'impossibilità di arrivare ad una costituzione che era il prerequisito perché il processo integrativo potesse avanzare; cfr. *Interview with Johannes Voggenhuber MEP, Green Representative at the Convention*, in "Convention Bulletin Edition", 5-19 aprile 2002, all'indirizzo <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000065.html>.

sottomettere tutti al potere alla democrazia e al governo della legge e di vivere insieme pacificamente nella giustizia sociale e nella libertà<sup>33</sup>.

Commentando la chiusura della prima sessione di lavoro della Convenzione, il membro verde aggiunse:

È rimarchevole che durante questa prima sessione abbia dominato uno stato di incertezza e una mancanza di senso di direzione. I rappresentanti dei paesi in via di adesione costituivano un'eccezione, poiché riponevano grandi speranze nella Convenzione e in tutti i loro discorsi si poteva sentire l'idea originale dell'Europa, che è sbiadita tra gli attuali stati membri dell'UE<sup>34</sup>.

Secondo Voggenhuber l'identità e gli interessi nazionali si riaffacciavano all'orizzonte e congiuravano contro il rafforzamento dell'identità europea che finiva così per essere rinnegata e tutto ciò, vivendo nell'era della globalizzazione, era inspiegabile e denotava l'inconsapevolezza del bisogno di sviluppare una politica europea comune e di democratizzare e legittimare le politiche europee.

MacCormick, a nome dell'ALE, presentò un documento nel quale veniva criticata la scelta del Presidium di non istituire un Gruppo di lavoro sugli aspetti regionali e locali della governance europea ed erano indicati alcuni obiettivi da raggiungere per costruire una costituzione garante della democrazia, della sussidiarietà, del pluralismo culturale e linguistico, dei diritti umani e della protezione delle minoranze dell'UE: l'abbandono dell'uso inappropriato del termine regione al posto di quello di nazione in alcuni casi specifici; la riforma della rappresentanza parlamentare atta a garantire circoscrizioni elettorali per aree regionali o nazionali; la riforma del Comitato delle Regioni allo scopo di dotarlo di maggiori poteri e di rappresentare aree transfrontaliere; l'obbligo per la Commissione di consultare tutte le autorità legislative europee ad ogni livello; la rappresentanza di voto al Consiglio europeo di regioni o stati federati; l'accesso delle entità territoriali con compiti legislativi o esecutivi alla Corte di Giustizia anche per

<sup>33</sup> Greens/EFA Press, *European Convention. Voggenhuber: "Europe is not a Dream but a Promise"*, Bruxelles, 22 marzo 2002.

<sup>34</sup> *Ibid.*

---

richiedere la corretta interpretazione del principio di sussidiarietà; la costituzione di un'assemblea dei parlamenti regionali all'interno del sistema dell'UE; la protezione della diversità linguistica in Europa<sup>35</sup>.

Nella seduta plenaria del 16 aprile 2002, dedicata ai compiti dell'UE, MacCormick chiese la costituzione di un gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, ribadendo la necessità di precisare la definizione e l'applicazione di questo principio, mentre Voggenhuber lanciò un grido d'allarme per segnalare che erano in pericolo non soltanto la sovranità e le identità nazionali ma anche l'idea di unità politica europea, proprio quando vi era più bisogno di una democrazia europea<sup>36</sup>.

All'esterno della Convenzione il GV/ALE promosse a Bruxelles, presso la sede del PE, quattro particolari iniziative di ascolto, consultazione e confronto con la società civile sui temi della Convenzione. Il 4 aprile 2002, infatti, il GV/ALE convocò un Forum sulla Convenzione con i rappresentanti dei sindacati e delle ONG provenienti dall'UE e dai paesi candidati all'ingresso nell'UE, per avviare il dibattito sulle riforme delle istituzioni e delle politiche europee, mentre il 5 giugno 2002, organizzò un'audizione sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile nella Convenzione sul futuro dell'Europa<sup>37</sup> al termine della quale venne elaborato un paper come sintesi della discussione svolta e delle priorità politiche degli eurodeputati verdi e delle ONG intervenute (tra le quali il WWF e

<sup>35</sup> Cfr. MACCORMICK, *Democrazia a più livelli: la riforma costituzionale europea*, in ID., *La sovranità in discussione*, cit., pp. 427-432 (CONV 298/02, Contrib. 101 del 24 settembre 2002).

<sup>36</sup> Cfr. MACCORMICK, *Sussidiarietà, senso comune e consapevolezza localistica*, in ID., *La sovranità in discussione*, cit., pp. 423-426 (CONV 275/02, Contrib. 94 del 18 settembre 2002); Greens/EFA Press, *European Convention Meeting. Subsidiarity: a Doctrine not a Slogan*, Bruxelles, 16 aprile 2002; Agence Europe, (EU) UE/Convenzione. *Grido d'allarme di Voggenhuber per la democrazia europea - Per un gruppo di lavoro sulla sussidiarietà*, Bulletin Quotidien Europe (B.Q.E.), n. 8193, mercoledì 17 aprile 2002, p. 7.

<sup>37</sup> Questo incontro si articolò in quattro parti a carattere seminariale: "Diritti extra' per l'ambiente", "Competenze delle istituzioni dell'UE"; "Integrazione dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente all'interno delle politiche dell'UE"; "Trasparenza e accesso alla giustizia".



lo European Environmental Bureau) che si pronunciava per una riforma delle politiche ambientali dell'UE, a favore dell'eliminazione del voto all'unanimità sulla tassazione ambientale, dell'inserimento dei diritti ambientali nella Carta dei diritti fondamentali, dell'accesso alla giustizia europea e della possibilità di ricorso delle associazioni ecologiste e dell'integrazione della tutela ambiente in tutte le politiche dell'UE<sup>38</sup>. Il 6 e 7 giugno il GV/ALE fu tra i promotori della Convenzione agricola europea<sup>39</sup> che, coinvolgendo ministri dell'agricoltura, associazioni di categoria ed esponenti delle realtà associative rurali, avanzò delle raccomandazioni per la riconversione della Politica agricola comunitaria (PAC) in senso "ambientalmente, socialmente ed economicamente sostenibile"<sup>40</sup>. Il 24 giugno 2002, infine, ebbe luogo un'audizione sulla dimensione sociale e dell'occupazione nella Convenzione<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. *Synthesis Paper on "Environment and the Convention", Meeting 5<sup>th</sup> June 2002*, a cura di SARAH BLAU e MYCHELLE RIEU, 3 luglio 2002.

<sup>39</sup> Questo organismo, patrocinato dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del PE, in cooperazione con la Fondazione Heinrich Böll, il GV/ALE, la Fondation de France, la Carpathian Foundation, la Rural Development Foundation Poland, il Forum Synergies e il WWF, riuniva esperti, agricoltori, consumatori, ONG per lo sviluppo, ambientalisti, amministratori, politici ed esponenti dell'industria agroalimentare. Per ulteriori informazioni si veda il sito ufficiale <http://www.agriculturalconvention.org>.

<sup>40</sup> La Convenzione agricola chiedeva la sospensione immediata degli incentivi alle esportazioni per evitare pratiche di dumping contro i paesi in via di sviluppo e l'applicazione del principio "chi inquina paga", un eguale trattamento per i paesi dell'Ovest e dell'Est all'interno dell'UE, il riconoscimento dei diritti dei consumatori all'informazione sulla provenienza e le caratteristiche dei prodotti commercializzati e l'introduzione della procedura di codecisione per tutte le politiche agricole.

<sup>41</sup> Il programma prevedeva due sessioni: la prima, "Principi sociali e del lavoro per una futura Costituzione", affrontò diversi argomenti (status della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e meccanismi per garantirne i diritti, ruolo della governance economica, ruolo delle parti sociali e delle ONG); la seconda prese in esame proposte per potenziare la dimensione sociale dell'UE, analizzando le possibilità di sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore e di regolamentare l'accesso ai servizi di interesse generale. Per un breve resoconto del dibattito e delle proposte presentate cfr. *Synthesis Paper on the "Social and Employment Dimension in the Convention on the Future of Europe". Meeting with NGOs and the Trade Union (ETUC) 24 June 2002 in Brussels*, a cura di ELISABETH HORSTKÖTTER, Bruxelles, 28 settembre 2002.

---

Il 22 maggio Monica Frassoni manifestò apprezzamento per la Comunicazione della Commissione europea "Un progetto per l'Unione europea" e approfittò dell'occasione per chiedere alla stessa Commissione, presieduta da Romano Prodi, una netta presa di posizione a favore di una costituzione e non di un mero trattato costituzionale, sottolineando la necessità di rafforzare i poteri del PE, della Commissione europea e della Corte di Giustizia europea e criticando il Presidium per non aver aperto una discussione su questi argomenti cruciali<sup>42</sup>.

All'interno della Convenzione dei Giovani<sup>43</sup>, tenutasi presso la sede del PE a Bruxelles dal 9 al 12 luglio 2002, la Federazione dei Giovani Verdi Europei<sup>44</sup>, con un'esigua rappresentanza di tre membri a cui si aggiungeva la verde tedesca Anna Lührmann, nominata dal PE ed entrata nel Presidium della stessa Convenzione dei giovani<sup>45</sup>, appoggiò il documento finale da sottoporsi alla Convenzione che invocava un'Europa federale.

### 7. I Verdi/ALE e la fase della valutazione (settembre-dicembre 2002)

Durante la seconda parte dei lavori della Convenzione, iniziata nell'autunno del 2002, i Verdi presentarono due documenti

<sup>42</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *Prodi's Proposal for the Future of the EU. First Test for Prodi is which Road will Convention Take*, Bruxelles, 22 maggio 2003. Voggenhuber accusò Giscard D'Estaing di voler prendere tempo tenendo occupati i convenzionali nei gruppi di lavoro e trasformando la Convenzione in un talking shop dominato dal Presidium e dai governi dei singoli stati; cfr. Greens/EFA Press, *European Convention: Members Criticise the Road the President is Taking. Giscard's Programme Under Fire*, Bruxelles, 24 maggio 2003.

<sup>43</sup> Alla Convenzione dei Giovani parteciparono 210 giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni. Per ulteriori informazioni si veda il suo sito web: <http://www.youth-convention.net>.

<sup>44</sup> La FYEG (Federation of Young European Greens), fondata in Belgio nel 1988, costituisce un'organizzazione autonoma rispetto alla FEPV. Per informazioni si veda il suo sito web <http://www.fyeg.org>.

<sup>45</sup> Lührmann, insieme alle socialiste tedesche Floriana Müller e Dörte Liebetruth e alla federalista svedese Stein Ramstad, presentò un progetto di costituzione federale alla Convenzione dei Giovani che traeva spunto da una proposta della europarlamentare liberaldemocratica svedese Cecilia Malmström; cfr. <http://www.youth-convention.net/Contributions/L.%FChrman%20etal.doc>. Il testo costituì la base per il progetto di costituzione verde di cui si parlerà tra poco.

politici "costituzionali": una proposta di costituzione presentata all'inizio di settembre da tre giovani esponenti dei Verdi tedeschi candidati per le elezioni nazionali svoltesi nello stesso mese<sup>46</sup>, confluita nei contributi dei gruppi politici alla Convenzione<sup>47</sup>, e un sommario definitivo per una Costituzione europea redatto da Voggenhuber, che approfondiva le proposte da lui già fatte e le armonizzava strutturandole in sette capitoli<sup>48</sup>.

La costituzione verde prefigurava un assetto pienamente federale della futura Europa. Composta di soli ventiquattro articoli, essa era suddivisa in tre parti: la prima contenente la Carta dei Diritti Fondamentali di Nizza; la seconda dedicata ai principi sui quali si doveva fondare l'UE (pace, promozione del benessere, sostenibilità e democrazia), alla definizione degli obiettivi, della cittadinanza europea, delle competenze esclusive, condivise e proprie degli stati membri e degli enti locali, degli strumenti legislativi, dei criteri di pubblicità e di trasparenza, alle disposizioni

<sup>46</sup> I proponenti erano Lührmann – che, a soli diciannove anni, risultò la più giovane eletta al Bundestag nel settembre 2002 –, Omid Nouripour e Jan Seifert, nominato nell'ottobre seguente presidente della Gioventù europea federalista tedesca.

<sup>47</sup> Cfr. *Ersten Grüner Verfassungsentwurf o First Green Draft for a European Constitution*, all'indirizzo <http://www.forwardstudies.net> e nella sezione dei contributi dei gruppi politici nel sito della Convenzione europea (<http://european-convention.eu.int>). Per una sintesi ragionata del progetto cfr. G. GRIMALDI, "Il progetto di costituzione europea dei Verdi", in *L'Unità europea*, anno XXIX, n. 345-346, novembre-dicembre 2002, pp. 18 e 27.

<sup>48</sup> Cfr. J. VOGGENHUBER, *The Unity of Europe. Outline for a European Constitution*, dicembre 2002, pp. 12; CONV 499/03 Contrib 2002 del 21 gennaio 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00499en03.pdf>. I titoli dei capitoli erano i seguenti: 1. "The Unity of Europe"; 2. "Europe as a Sphere of Freedom"; 3. "A European Democracy"; 4. "Europe as a Sphere of Social Security, Justice and Solidarity"; 5. "Europe as a Sphere of Prosperity and Sustainable Development"; 6. "Europe as a Sphere of Internal Security in Freedom and Justice"; 7. "A European Order for Peace". Il testo del preambolo recitava: "We, the Citizens of Europe and their States, establish with this constitution the European Union. We found it on inviolable human dignity, as a sphere of freedom, justice, solidarity, prosperity and security, to live together henceforth, in the diversity of cultures, responsible to the world and future generations, in internal and external peace"; VOGGENHUBER, *The Unity of Europe*, cit., p. 2.

---

riguardanti il ricorso al referendum, ai partiti politici, alla moneta, al bilancio e alle procedure per emendare la costituzione; la terza, riservata all'architettura istituzionale dell'UE con un PE diviso in due camere (Camera dei Cittadini di 650 membri, eletta a suffragio universale per cinque anni con sistemi elettorali nazionali uniformi e per il 10% da liste transnazionali, e Camera degli Stati composta dai rappresentanti degli esecutivi statali e regionali con un voto per stato), la Commissione europea quale esecutivo dell'UE posto sotto il controllo del PE e con il suo Presidente eletto direttamente dal PE e la Corte di Giustizia, quale garante dell'ordinamento, corte costituzionale e organo giurisdizionale presso cui fosse possibile ricorso individuale da parte di ogni cittadino europeo e del Comitato delle Regioni (previsto con non più di 300 membri) per violazione del principio di sussidiarietà, oltre ad altre istituzioni quali la Banca Centrale e la Corte dei Conti, lo European Ombudsman e il Consiglio per lo Sviluppo Durevole, organo consultivo previsto al posto del Comitato Economico e Sociale e composto di non oltre 150 membri, scelti tra esponenti della società civile e docenti universitari per vigilare sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale nell'UE e anch'esso con la possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia.

Il documento di Voggenhuber esponeva, invece, le linee guida per la redazione della Costituzione europea che, a differenza del progetto di costituzione federale dei giovani verdi tedeschi, proponendo una sintesi puntuale dei contenuti già da lui stesso illustrati, non optava per uno stato federale europeo, ma per un modello di democrazia sovranazionale di tipo repubblicano. Affermando la necessità di dare vita all'unità dell'Europa, Voggenhuber si preoccupava di non fissarne una volta per tutte l'evoluzione. Tuttavia in molti punti questo progetto si avvicinava sensibilmente o addirittura coincideva con quello federale della costituzione dei giovani verdi tedeschi<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> In particolare esso indicava con nettezza l'estensione della codecisione a tutta la legislazione dell'UE, un Consiglio legislativo quale Camera degli Stati deliberante a maggioranza qualificata, l'abolizione del diritto di veto, il rifiuto di qualsiasi nuova istituzione a tutela della sussidiarietà (come una terza camera

Il GV/ALE concentrò la sua attenzione, oltre che sulle politiche ambientali e sull'inserimento di una concezione ecologica globale nella riforma dell'UE, sulla politica estera e di sicurezza comune e sulle questioni sociali<sup>50</sup> e i convenzionali verdi e regionalisti diedero il loro apporto all'attività dei gruppi di lavoro della Convenzione<sup>51</sup>.

del futuro Parlamento), del Congresso europeo e del Presidente europeo (organi che avrebbero indebolito il PE e la Commissione), mentre il ruolo dei parlamenti nazionali avrebbe dovuto essere ricondotto all'esercizio del controllo sui rispettivi governi nazionali e alla partecipazione alla procedura per emendare la Costituzione europea.

<sup>50</sup> Dopo l'organizzazione del seminario "Presente e futuro delle istituzioni europee: l'andamento dei lavori della Convenzione per la Costituzione dell'Unione", svoltosi a Roma il 15 e 16 settembre 2002, con la partecipazione del vicepresidente della Convenzione Giuliano Amato, il 18 settembre si tenne a Bruxelles un incontro di lavoro del GV/ALE sulla Politica Estera Comune e la Convenzione europea. Il 10 ottobre i Verdi furono tra i promotori di un Workshop sulle questioni sociali nella Convenzione che lanciò una dichiarazione comune di esponenti politici socialisti, della sinistra e verdi, della Confederazione dei sindacati europei e della Piattaforma sociale europea per un'UE basata sulla solidarietà che si appellava alla Convenzione affinché stabilisse una politica sociale europea (cfr. *Common Declaration for a European Union Based on Solidarity*; cfr. <http://www.greens-efa.org/en/agenda/detail.php?id=717>). Due mozioni firmate da oltre quaranta membri della Convenzione (tra i quali figurava Voggenhuber) e richiedenti l'istituzione di un gruppo di lavoro sull'Europa sociale, trovarono accoglimento nella seduta plenaria della Convenzione del 7 e 8 novembre e il Presidium decise di istituire il Gruppo di Lavoro XI "Europa sociale".

<sup>51</sup> Tra i contributi più rilevanti presentati all'interno dei gruppi si vedano: *Contribution de Marie Nagy a la Convention sur la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, WG VIII, WD 8, 30 ottobre 2002; *Comments by Mr. John Gormley on the Preliminary Draft Final Report of Working Group VIII "Defence" (WD022)*, WD 40, 5 dicembre 2002; *"Avoiding Excessively Detailed Legislation: Amend the Amsterdam Protocol on Subsidiarity" – Paper by Mr. Neil Mac Cormick*, WG IX, WD 22, 15 novembre 2002; *"Simplifying Legislative Procedures and Instruments" – Paper by Mr. Johannes Voggenhuber*, WG IX, WD 26, 20 novembre 2002; *A European Public Prosecutor. Contribution of Ms Schreyer to Working Group X ("Freedom, Security and Justice") of the Convention of the Future of Europe*, WD 27, 25 novembre 2002 (contributo della commissaria europea verde Schreyer alla Convenzione); *"Peut-on parler d'avenir de l'Europe sans parler de l'intérêt général?" par Mme Marie Nagy et M. Johannes Voggenhuber*, WG XI, WD 18, 7 dicembre 2002.

---

Fischer svolse un ruolo significativo sin dagli ultimi mesi del 2002, mantenendo un profilo marcatamente autonomo rispetto al suo partito e facendosi promotore di diversi contributi franco-tedeschi insieme al ministro degli esteri francese Dominique de Villepin<sup>52</sup>.

Il 28 ottobre Giscard D'Estaing presentò una prima bozza di trattato costituzionale che Monica Frassoni definì deludente ed espressione dell'Europa degli stati e non di un'Europa dei cittadini, biasimando soprattutto la scomparsa dello sviluppo sostenibile dagli obiettivi dell'UE che costituiva un passo indietro rispetto alla situazione vigente e auspicando, sulla falsariga dell'articolo 11 della Costituzione italiana, l'inclusione del ripudio della guerra nella Costituzione europea<sup>53</sup>. La presidente del GV/ALE non aveva peraltro mancato di esporre la sua idea federalista per l'Europa, criticando l'esitazione dei governi convinti "dall'idea quasi metafisica che l'unico vero, legittimo spazio della democrazia sia lo stato nazionale"<sup>54</sup> e che giudicavano incomprensibilmente vecchio il modello federale che invece avrebbe potuto garantire la capacità di agire e di realizzare i propri obiettivi ad un'unione

<sup>52</sup> Il tandem Fischer-Villepin, espressione della ritrovata sintonia franco-tedesca sulle riforme istituzionali europee, avanzò contributi di rilievo: uno in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia che mirava ad un progressivo rafforzamento di Eurojust e di Europol e all'istituzione di una polizia europea di frontiera (cfr. CONV 435/02 Contrib 156 del 28 novembre 2002); un altro riguardante la politica di difesa di cui definiva i compiti, prevedendo il ricorso alla cooperazione rafforzata attivabile da un ristretto numero di paesi (cfr. CONV442/02 del 22 dicembre 2002); uno sulla governance economica che proponeva il riconoscimento dell'Eurogruppo in un protocollo allegato al trattato costituzionale e, come suggerito dalla Commissione, l'istituzione di un Consiglio Euro-Ecofin e la costituzione di una cassa unica europea per l'area Euro, oltre alla promozione di un maggiore coordinamento delle politiche economiche, al rafforzamento delle procedure di sorveglianza sui bilanci e all'adozione del voto a maggioranza qualificata in materia fiscale per questioni riguardanti il mercato interno (cfr. CONV 470/02 del 22 dicembre 2002).

<sup>53</sup> Cfr. FRASSONI, "Il momento delle scelte. Il punto sui lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa", in *Il sole che ride*, anno XIII, n. 2, 30 gennaio 2003, p. 6.

<sup>54</sup> FRASSONI, "L'Europa al bivio", in *Il sole che ride*, anno XII, n. 17, 23 settembre 2002, p. 7.

allargata a 25 e più stati. Frassoni riteneva inoltre inutile il prolungamento del mandato della presidenza del Consiglio dei ministri e sbagliata l'idea di farla coincidere con quella dell'UE, ruolo che doveva essere invece del Presidente della Commissione "per motivi di legittimità democratica e di efficacia".

I Verdi e i regionalisti continuavano a mantenere un'attenta vigilanza alternando aperture e critiche<sup>55</sup> e salutarono con soddisfazione il contributo tecnico fornito dalla Commissione ("Progetto Penelope") che delineava un progetto federale, presentato poco prima della Comunicazione della Commissione "Per l'Unione europea. Pace, libertà e solidarietà"<sup>56</sup> illustrata da Prodi al PE il 5 dicembre 2002.

#### 8. *I Verdi/ALE, la fase della redazione (gennaio-luglio 2003) e le proposte per il futuro*

Con l'inizio dell'ultima fase la componente verde e regionalista alla Convenzione presentò due contributi specifici da inserire nel progetto costituzionale: uno riguardante l'inserimento della sostenibilità e della protezione dell'ambiente tra gli obiettivi dell'UE (art. 3 del trattato costituzionale)<sup>57</sup> e un altro che chiedeva la soppressio-

<sup>55</sup> MacCormick, convinto di una futura prospettiva confederale per l'Europa, simile ad un Commonwealth e ad un'Unione democratica sui generis costituita di entità a sovranità limitata, esprimeva una posizione più ottimista: "Il modo di operare della Convenzione si è rivelato come un affascinante processo di quasi-democratizzazione del tradizionale metodo che la conferenza intergovernativa seguiva nel sottoporre di volta in volta a revisione l'ordinamento fondamentale dell'Unione europea"; MACCORMICK, *Presentazione dell'edizione italiana* (Edimburgo, 9 novembre 2002), in ID., *La sovranità in discussione*, cit., p. 7.

<sup>56</sup> Cfr. (COM (2002) 728) del 4 dicembre 2002 e CONV 448/02 - Contrib 165 del 5 dicembre 2002.

<sup>57</sup> Cfr. CONV 474/03 - Contrib 181 del 7 gennaio 2003 (Contributo di Lichtenberger, Gormley, MacCormick, Nagy, Pieters, Wagener e Voggenhuber: "Iscrivere la sostenibilità e la protezione dell'ambiente nel futuro trattato"). Il documento proponeva l'integrazione degli aspetti ambientali all'interno di tutte le politiche comunitarie (art. 6), incorporandovi anche tre ulteriori principi: l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica al processo legislativo e la possibilità di ricorso giurisdizionale da parte dei cittadini.

ne del Trattato Euratom (ultimo anacronistico trattato settoriale ancora in vigore<sup>58</sup>, risalente al 1957 e non in linea con l'obiettivo comunitario di un alto livello di protezione ambientale da garantire all'interno di tutte le politiche dell'UE) entro il 2007 (al termine del programma di ricerca in corso e facendo confluire la ricerca nucleare nel programma generale per la ricerca dell'UE) e l'assunzione di alcune sue parti modificate nella nuova Costituzione<sup>59</sup>.

Durante la seduta plenaria dedicata al funzionamento delle istituzioni svoltasi il 20 e 21 gennaio 2003, Fischer e Villepin presentarono un loro progetto di compromesso tra la concezione federale tedesca e quella di un'Europa di stati nazione di stampo francese<sup>60</sup>, che animò il dibattito, trovando diffidenti soprattutto i piccoli paesi poco propensi ad accettare la dinamicità dell'asse franco-tedesco, consolidatosi peraltro anche sulla scena internazionale con l'opposizione alla guerra in Iraq.

Il 6 febbraio Giscard D'Estaing rese nota la proposta del Presidium per i primi sedici articoli del trattato costituzionale<sup>61</sup> che reintrodusse lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell'Unione europea (art. 3, comma 2), ma deluse i Verdi per la mancanza di coraggio e per la paura di scontentare gli stati nazionali in essa manifestata<sup>62</sup>. I Verdi denunciarono anche i numerosi passi indie-

<sup>58</sup> La Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) era infatti decaduta nel luglio 2002, al compimento del cinquantesimo anno dalla sua entrata in vigore.

<sup>59</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *The Future of the Euratom Treaty in the Framework of a New European Convention. Analysis and Recommendations*, Bruxelles, 21 gennaio 2003, pp. 9; CONV 563/03 Contrib 250 del 18 febbraio 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00563en03.pdf> (Contributo di Nagy, Wagener e MacCormick). Per la presentazione del documento con il quale il GV/ALE intendeva contribuire all'abolizione della zona economica speciale creata con l'Euratom a vantaggio dello sviluppo dell'energia nucleare, i Verdi organizzarono una conferenza stampa con un funerale simbolico presso la sala dove si teneva la Convenzione.

<sup>60</sup> CONV 489/03 - Contrib 192 del 16 gennaio 2003. Per una rapida disamina dei contenuti e delle reazioni avutesi in plenaria cfr. MASTRONARDI, *La Convenzione sul futuro dell'Europa*, cit., pp. 160-161; FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa*, cit., pp. 205-209.

<sup>61</sup> Cfr. CONV 528/03.

<sup>62</sup> Nella sessione aggiuntiva del 5 marzo 2003 Voggenhuber chiese l'elimi-



tro rispetto ai Trattati esistenti presenti nell'architettura costituzionale proposta da Giscard D'Estaing e discussa nella seduta plenaria del 23 aprile<sup>63</sup>. Di fronte alla bozza del 30 maggio Frasoni lanciò un appello affinché la Convenzione non rimanesse ostaggio degli euroscettici<sup>64</sup>. A nome dell'ALE McCormick segnalò l'emergere di un progetto fondato fortemente sugli stati, man-

nazione del rispetto dell'identità nazionale dai principi del trattato costituzionale, mentre McCormick propose, senza successo, di sostituire il primo comma dell'art. 9, che enunciava la prevalenza della Costituzione e del diritto comunitario sul diritto degli stati membri, con la seguente disposizione: "La Costituzione e le leggi europee si applicano allo stesso modo in tutti i paesi membri. I paesi membri non possono derogarvi". Cfr. Agence Europe, (EU) UE/Convenzione: *La Convenzione ha esaminato gli articoli sulle competenze (...)*, B.Q.E., n. 8414, giovedì 6 marzo 2003, pp. 4-5.

<sup>63</sup> La co-presidente del GV/ALE affermò che le proposte di Giscard D'Estaing (cfr. CONV 691/03 del 23 aprile 2003) erano "scoraggianti" e costituivano uno "schiaffo alla democrazia europea", poiché la Commissione europea si sarebbe trasformata in una semplice appendice di un Consiglio europeo superpotente "non sottoposto ad una chiara responsabilità democratica", ed il Ministro degli Esteri europeo non avrebbe avuto alcun legame con il PE, mantenendone uno soltanto formale con la Commissione; Greens/EFA Press, *La proposta di Giscard D'Estaing per la Convenzione. Uno schiaffo alla democrazia europea*, Bruxelles, 23 aprile 2003. Voggenhuber denunciò come "autoritaria" la bozza presentata e affermò che il Ministro degli Esteri sarebbe stato eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo "secondo il modello degli elettori (...) del Sacro romano impero germanico"; Agence Europe, (EU) PE/Convenzione: *Reazione di rifiuto anche dei Verdi*, B.Q.E., n. 8448, giovedì 24 aprile 2003, p. 7. McCormick concentrò i suoi rilievi sul ruolo predatorio esercitato dai grandi stati a spese dei piccoli stati e delle regioni e giudicò le proposte un affronto alla democrazia: cfr. Greens/EFA Press, *Giscard's Latest Proposals Would Hijack European Democracy for The Big States*, Bruxelles, 23 aprile 2003.

<sup>64</sup> Greens/EFA Press, *Convention Must Not Become a Hostage of Eurosceptics*, Bruxelles, 30 maggio 2003. Il 20 maggio, intanto, si era tenuto l'incontro finale del GV/ALE con la società civile, seguito il 10 giugno 2003, dal convegno "La Convenzione: un'ultima opportunità per costruire il futuro" e, due giorni dopo, dalla conferenza "Nessun futuro nucleare per l'Europa" con i rappresentanti delle ONG ambientaliste Greenpeace e Friends of the Earth, dove venne presentata la proposta di eliminare il protocollo sull'Euratom dal progetto costituzionale, sottoscritta da ventisei convenzionali in rappresentanza di otto paesi e due governi europei (Austria e Lussemburgo) e furono nuovamente illustrate le proposte già avanzate.

---

cante del riconoscimento del principio di autodeterminazione, pur registrando progressi in merito al riconoscimento della diversità linguistica e culturale dell'Unione.

Il 13 giugno si tenne l'ultima seduta prevista della Convenzione e fu reso noto il progetto costituzionale che poi sarebbe stato ufficialmente presentato il 20 giugno al Consiglio europeo di Salonico. Analizzando le reazioni di Voggenhuber, MacCormick, Fischer e Frassoni è possibile ricostruire un insieme di posizioni ecologiste e regionaliste non del tutto concordanti, anche se per comprenderle è necessario distinguere i loro particolari ruoli svolti all'interno della Convenzione. Voggenhuber si mostrava critico ma con la speranza di vedere migliorato il progetto finale entro l'ultima sessione integrativa di luglio per rendere capace l'UE di agire, rafforzarne la politica estera e sociale, diminuirne il deficit democratico ed eliminare il Trattato Euratom dal Trattato costituzionale e sperava che i governi e gli stati avrebbero rispettato il lavoro della Convenzione, attenendosi al quadro generale definitosi, ritenendo importante la modifica della clausola di revisione costituzionale che avrebbe aperto a maggiori evoluzioni con la previsione del voto a maggioranza qualificata, anziché di un paralizzante voto unanime come indicato nel progetto<sup>65</sup>. MacCormick accoglieva in modo più favorevole l'esito dei lavori, segnalando l'apertura di "un nuovo capitolo nella storia dell'UE" che "rimaneva una confederazione di stati ma diveniva più aperta e democratica" grazie ad una nuova concezione della sussidiarietà che avrebbe aiutato a potenziare l'autorità delle città e degli enti locali e che avrebbe permesso ai parlamenti nazionali e alle nazionalità storiche di iniziare a partecipare al processo democratico dell'UE<sup>66</sup>. Fischer salutò con gioia la Costituzione europea, giudicando molto buono il progetto redatto della Convenzione poiché assicurava capacità d'azione, trasparenza e strutture democratiche adatte ad un'Europa allargata; valorizzando il compromesso che

<sup>65</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *'Ein Grundriss für das Haus Europa'*, Bruxelles, 13 giugno 2003.

<sup>66</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *European Constitution. 'A New Chapter in the History of the Union'*, Bruxelles, 13 giugno 2003.

aveva consentito l'adozione di un testo unico e chiaro, egli rimarcò l'importanza dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni europee, dell'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel progetto costituzionale, della creazione del ministro degli Esteri europeo e invitò la CIG a non stravolgere il risultato ottenuto con un ampio consenso dei convenzionali. Frassoni, intervenendo durante il dibattito al PE sui risultati della Convenzione, avvertì che il lavoro non era finito e, dopo aver ravvisato nell'azione del Presidium e di Giscard D'Estaing un ripensamento tardivo che aveva permesso di arrivare ad un testo costituzionale con il sostegno dei convenzionali del PE e dei parlamenti nazionali, sottolineò la necessità di quattro modifiche al progetto: 1) l'introduzione di una procedura di revisione costituzionale da parte del PE e a maggioranza super-qualificata; 2) il rafforzamento del PE nella politica commerciale, nella cooperazione in materia penale e giudiziaria e di previsione finanziaria, impedendo che l'UE continuasse a prendere parte a negoziazioni internazionali decisive per la vita dei cittadini senza che i parlamenti e i cittadini fossero coinvolti e informati; 3) l'estensione della competenza della Corte di Giustizia europea a tutti i campi d'azione dell'UE garantendo l'accesso alla giustizia per cittadini e associazioni; 4) l'eliminazione di ogni riferimento esplicito alla promozione dell'energia nucleare<sup>67</sup>. In un articolo apparso sulla stampa italiana dopo il consiglio europeo di Salonicco, Frassoni contestava implicitamente anche Fischer affermando che i Verdi erano convinti che non fossero stati fatti tutti gli sforzi possibili per arrivare ad un buon risultato e che quindi gli elogi a Giscard d'Estaing erano eccessivi e fuori luogo anche perché quest'ultimo non aveva favorito la nascita di quelle alleanze tra parlamentari europei e nazionali che avrebbero potuto fare da contrappeso ai governi impedendo alla Convenzione di diventare "una sorta di surrogato della CIG"<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *European Convention: Unfinished Business Still to Do on the Constitution*, Bruxelles, 18 giugno 2003; FRASSONI, "Convenzione: c'è da fare!", in *Europaregioni*, anno XXIV, n. 25, 11 luglio 2003, p. 399.

<sup>68</sup> Cfr. FRASSONI, "Costituzione, un bicchiere mezzo vuoto", in *Europa*, mercoledì 25 giugno 2003, p. 3.

---

È quindi possibile notare che, pur avendo sviluppato un buon lavoro di gruppo, i Verdi hanno mantenuto alcune chiare divergenze sulla visione dell'Europa, superate o celate abilmente anche grazie alla divisione dei ruoli in seno alla Convenzione, in relazione alle specificità politiche proprie per quanto riguarda il rapporto con l'ALE e alla scelta di un membro convenzionale al PE espressione di una posizione intermedia "repubblicana" e "sovranazionale" rispetto a quella federalista dei co-presidenti del gruppo al PE e degli ecologisti euroscettici, o quanto meno confederalisti e ostili ad una politica di difesa comune rappresentati, ad esempio, dall'irlandese Gormley alla Convenzione<sup>69</sup>.

La seduta conclusiva della Convenzione, svoltasi il 10 luglio 2003, portò alla definizione complessiva del progetto<sup>70</sup> e registrò l'accoglimento parziale della proposta dei Verdi riguardante il

<sup>69</sup> Gormley aveva sostenuto che una difesa europea avrebbe significato la fine della neutralità irlandese, l'aumento delle spese per gli armamenti e il distacco dell'UE dalla cooperazione con le Nazioni Unite. Anche per queste ragioni si opponeva alle cooperazioni rafforzate in materia di politica estera e di difesa proposte invece da Fischer; cfr. "Should We Back a Pledge to Defend Others if They Come Under Attack?", in *Irish Time*, 3 April 2003, all'indirizzo <http://www.forumoneurope.ie/media/030403.asp>. (per altre dichiarazioni sulla Convenzione si veda il sito web di Gormley, <http://www.johngormley.com/>). I Verdi erano comunque convinti, pur nella diversità di posizioni, della necessità di un'unica politica estera che privilegiasse la prevenzione dei conflitti. Sotto questo profilo alcuni progressi erano presenti nel progetto di trattato costituzionale come, ad esempio, la previsione di un Corpo di aiuto umanitario che, pur meno ambizioso di un Corpo civile di pace e collocato al di fuori della PESC, poteva permettere sviluppi verso una gestione civile dei conflitti, mentre altri aspetti erano ritenuti inaccettabili. Per un'analisi verde delle proposte dei gruppi di lavoro sulla politica estera e sul progetto finale della Convenzione cfr. E. GÜLCHER, "No Green Outlook for the European Security and Defence Policy (ESDP)", in *Update*, newsletter of the European Federation of Green Parties, February 2003, p. 16; Id., "The EU/Convention and the Changes to the Common European Security and Defence Policy - Evaluation from a Green/EFA Perspective", in *Update*, October 2003, pp. 4-5.

<sup>70</sup> Cfr. Convenzione europea, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003. Trasmesso al presidente del Consiglio europeo a Roma - 18 luglio 2003*, (CONV 850/03), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003, pp. 333.

Trattato Euratom che rimaneva separato dal trattato costituzionale e con una distinta personalità giuridica, dovuto principalmente all'azione congiunta di Voggenhuber e Fischer. Voggenhuber, precisando che questo risultato apriva la possibilità di riformare il Trattato Euratom e di permettere ai singoli paesi di svincolarsene senza ripercussioni nell'UE<sup>71</sup> e premiava lo sforzo dei Verdi nella Convenzione europea il cui operato era considerato complessivamente positivo, dichiarò:

La Convenzione ha gettato le fondamenta della prima democrazia sovranazionale nella storia. Ha trasformato l'UE da un'associazione di stati in un'Unione di cittadini. Con questa costituzione europea i cittadini stanno divenendo veramente sovrani dell'Unione. Il momento in cui questa costituzione entrerà in vigore sarà il momento in cui nascerà il demos europeo. La Convenzione ha svolto un lavoro di portata veramente storica nel mettere insieme culture, tradizioni, interessi e visioni europee (...). L'unità europea non è ancora compiuta, ma il compito di creare una ancora più stretta Unione rimane valido, mentre rimane una sfida per tutti il superamento dell'angusto nazionalismo<sup>72</sup>.

Secondo i Verdi, nella Convenzione era avvenuta "una rivoluzione silenziosa" importante, al di là delle lacune presenti nel progetto di trattato costituzionale.

Dopo il fallimento della CIG nel dicembre 2003, Cohn-Bendit ha chiesto la convocazione della Convenzione per sbloccare la situazione provocata dal rifiuto del voto a doppia maggioranza nel Consiglio dei ministri da parte di Polonia e Spagna, mentre Voggenhuber ha dichiarato che la CIG deve permettere l'elezione di un'Assemblea costituente<sup>73</sup>. In alternativa allo stallo creatosi lo

<sup>71</sup> La soluzione fu raggiunta emendando il Protocollo I allegato alla Parte III ed al Trattato Euratom e precisando che la nuova UE succedeva solo alla CEE. Per i problemi lasciati aperti sotto il profilo giuridico a causa del mantenimento di un "residuo" del vecchio sistema comunitario cfr. FLORIDIA, *op. cit.*, pp. 386-387.

<sup>72</sup> Cfr. Greens/EFA Press, *Green Success at the European Convention. Euratom Treaty to Remain Out in the Cold*, Bruxelles, 10 luglio 2003.

<sup>73</sup> Cfr. Agence Europe, *Sessione plenaria del PE*, B.Q.E., n. 8607, martedì 16 dicembre 2003, p. 6.

---

stesso Cohn-Bendit ha proposto di lanciare "un'assise costituente, a parità fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali" per produrre un testo costituente da sottoporre a referendum europeo e da adottarsi con il favore dei due terzi degli stati membri<sup>74</sup>.

L'avventura della Convenzione, indipendentemente dagli obiettivi conseguiti, ha rappresentato per i Verdi una prova politica fondamentale, sulla quale essi dovranno continuare a confrontarsi con le altre forze politiche nelle difficili sfide future lasciate aperte in vista dell'allargamento dell'UE.

<sup>74</sup> Cfr. Agence Europe, (EU) PE/CIG: *l'Intergruppo Costituzione e Daniel Cohn-Bendit chiedono una Costituzione adottata a maggioranza. CIG a gennaio e poi vertice speciale. Assise costituente PE/parlamenti nazionali*, B.Q.E., n. 8608, mercoledì 17 dicembre 2003, p. 7.



