

L'Europa nel nuovo ordine internazionale

a cura di

Salvatore Aloisio e Cinzia Rognoni Vercelli



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

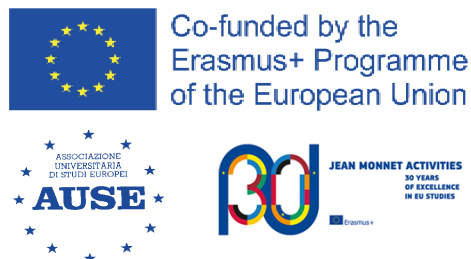
Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

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
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

L'Europa nel nuovo ordine internazionale

a cura di

Salvatore Aloisio e Cinzia Rognoni Vercelli



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 2005 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: 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 Pastubio, 155/A - Bari

INDICE

SALVATORE ALOISIO e CINZIA ROGNONI VERCELLI
Introduzione pag. 9

PRIMA SESSIONE

L'Europa dei padri fondatori

EMILIO COLOMBO

Alcide De Gasperi tra storia e memoria » 21

DANIELA PEDA

Alcide De Gasperi padre dell'Europa unita » 29

CARLO RUSSO

L'Europa di Jean Monnet » 43

EDMONDO PAOLINI

Altiero Spinelli tra la fondazione del MFE e il "nuovo corso" » 53

DANIELE PASQUINUCCI

In partibus infidelium. Altiero Spinelli nelle istituzioni comunitarie » 63

LAURA BRAZZO

Relazioni Internazionali, l'Europa e i suoi padri fondatori (1946-1957) » 85

| | |
|--|----------|
| ANNA MARIA FIORENTINI <i>Relazioni Internazionali e l'Europa: le scelte europeiste dell'Italia dal secondo dopoguerra ai Trattati di Roma</i> | pag. 109 |
| MAURO ELLI L'impegno europeista di <i>Nuova Antologia</i> nel nuovo ordine internazionale (1945-1963) | » 133 |
| STEFANO DELL'ACQUA Gli studi europei di Walter Lipgens a vent'anni dalla morte | » 147 |
| SECONDA SESSIONE | |
| Una Costituzione per l'Europa | |
| GIAN PIERO ORSELLO L'approvazione della Costituzione europea | » 161 |
| FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO Il fenomeno religioso nella Costituzione europea. Radici cristiane e relazioni tra chiese e Unione | » 179 |
| PIER LUIGI PETRILLO Il Parlamento europeo tra realtà e (antistoriche) ambizioni | » 191 |
| SALVATORE ALOISIO La composizione e il procedimento di formazione della Commissione europea tra il Progetto della Convenzione e il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa | » 225 |
| FRANCESCO INGRAVALLE Il principio di sussidiarietà e i suoi protocolli di applicazione. Osservazioni sul significato del percorso della Costituzione europea dal Trattato di Amsterdam al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa | » 255 |

| | |
|--|----------|
| MARIA ROMANA ALLEGRI La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea nel Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa | pag. 267 |
| GIORGIO GRIMALDI L'Unione europea e la sicurezza ecologica: dalle politiche ambientali comunitarie alla ricerca di una <i>governance</i> mondiale | » 285 |
| GAETANA TRUPIANO L'Unione europea e gli interventi nel settore della cultura. I Paesi del Sud del Mediterraneo | » 325 |
| MARCO STOLFO Le risoluzioni del Parlamento europeo sulla tutela delle lingue minoritarie e la prospettiva costituzionale | » 355 |
| FILADELFIO BASILE La strategia di Lisbona e l'Italia | » 377 |
| OSCAR GARAVELLO Il ruolo dell'Unione europea nel negoziato commerciale multilaterale in sede Organizzazione mondiale del commercio | » 405 |

Introduzione

Come ogni fatto politico, anche la Costituzione per l'Europa ha una sua radice storica: la crisi dello Stato nazionale, vale a dire la sua inadeguatezza rispetto al compito di garantire la sicurezza, lo sviluppo economico. Sono trascorsi più di cinquant'anni da quando il problema di una costituzione europea è stato posto all'ordine del giorno dallo sviluppo delle trattative per la creazione di un esercito sovranazionale europeo. Oggi, il problema è tornato prepotentemente sul terreno della politica e, come allora, rischia d'infrangersi di fronte al "no" dei francesi, cui si è aggiunto il "no" degli olandesi. Se la ratifica della Costituzione europea sarà più o meno rilevante, cioè se il futuro dell'Unione e il destino degli europei dipenderanno dalle sue sorti si vedrà nei prossimi mesi. Quello che è certo è che il dibattito apertosi in Francia sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa mette in discussione il metodo – quello del gradualismo costituzionale – che si è seguito nella costruzione dell'unità europea dalla fondazione della Comunità.

Diversi sono coloro che non ritengono il Trattato un buon documento, poiché vi rintracciano pochi passi in avanti rispetto al precedente Trattato di Nizza. Si tratta, infatti, di un documento ancora ben lontano dal realizzare quell'Unione federale, obiettivo di coloro che negli anni Cinquanta diedero vita, con il progetto della Comunità politica europea, al primo tentativo di dotare il Vecchio continente di una costituzione. Dell'Europa De Gasperi, Adenauer, Schuman, Spinelli, Monnet avvertivano le profonde ragioni storiche e in essa vedevano la creazione del pilastro fondamentale all'equilibrio del nuovo ordine internazionale e l'ampliamento naturale del concetto di patria, una patria che non

avrebbe annullato gli Stati, ma li avrebbe compresi in una nuova statualità, in cui popoli di lingua, tradizioni, confessioni religiose diverse avrebbero vissuto in una feconda convivenza grazie a una costituzione di tipo federale.

Se è vero che lo studio della storia è l'acquisizione nel passato di nuove risorse di temporalità per agire nell'invenzione del futuro di fronte alle possibili alternative del presente, si comprende la ragione per cui gli organizzatori dell'ottava scuola estiva dell'AU-SE, svolta a Venezia dal 15 al 17 luglio scorso e di cui qui si pubblicano gli atti, hanno voluto dedicare la prima parte dei lavori congressuali alla riflessione sul contributo di alcuni tra coloro che con linguaggio allusivo vengono detti i "padri fondatori" dell'Europa.

Ad Alcide De Gasperi sono dedicati i primi due interventi pubblicati in questo volume. Il senatore Emilio Colombo colloca la figura dello statista trentino nel solco di una breve riflessione tra "storia" e "memoria" e focalizza l'attenzione sulla modernità del pensiero degasperiano, sottolineando come una delle più moderne intuizioni di De Gasperi sia stata proprio l'idea dell'unità dell'Europa, per la quale egli si batté, con straordinaria tenacia, anticipando i termini della discussione politica contemporanea. A lui va, infatti, il merito di aver per primo avanzato la proposta di una costituzione europea nel Trattato della Comunità europea di difesa, nel tentativo di fondare, a partire dall'integrazione militare, il potere democratico europeo. Daniela Preda ripercorre, con un approccio storico, le tappe dell'europesismo degasperiano – dalla formazione nel Trentino asburgico e dall'esperienza nel Parlamento plurinazionale di Vienna all'opera convinta e perseverante, nel secondo dopoguerra, a favore dell'inserimento dell'Italia nelle nuove organizzazioni europee e internazionali – documentandone l'approdo al federalismo in concomitanza con la nascita delle prime Comunità europee.

Jean Monnet inventore della Comunità carbosiderurgica e della Comunità europea di difesa e Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa sono i due punti sui quali s'incentra l'intervento di Carlo Russo, Giudice emerito della Corte europea dei diritti dell'uomo e consigliere della Fondazione

Monnet. Russo – che ha fatto parte dal suo nascere alla sua conclusione del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, creato da Monnet per investire la comunità civile, al di là dei governi, a dare il suo contributo alla costruzione europea – ripercorre sul filo della memoria l'impegno europeista di Monnet, mettendo in luce come il suo progetto politico abbia avuto la natura di un vero e proprio progetto costituzionale, il cui obiettivo era la creazione degli Stati Uniti d'Europa.

La necessità di una procedura costituente democratica europea è sempre stata al centro della lotta federalista di Altiero Spinelli, mentre sono cambiate le strategie per realizzare tale obiettivo e le indicazioni circa le modalità concrete di attuazione della procedura costituente, cambiamenti dipesi dalla percezione delle opportunità offerte dalle diverse situazioni politiche. Alla battaglia di Spinelli a favore dell'unificazione federale dell'Europa nel periodo compreso tra la fondazione del Movimento federalista europeo e il "nuovo corso" della politica federalista è dedicato l'intervento di Edmondo Paolini, mentre Daniele Pasquinucci affronta la vicenda dello Spinelli commissario e parlamentare europeo alla luce di alcuni elementi di continuità e orientamenti di fondo – la necessità di dare un ruolo politico alle due istituzioni europee nelle quali egli si trovò a operare, il fondo leninista presente nella sua cultura, il graduale modificarsi del suo giudizio sugli Stati Uniti, i suoi rapporti con il mondo politico italiano e, in particolare, con il Partito comunista – la cui comprensione è, a giudizio dell'autore, indispensabile per comprendere e verificare la coerenza nel tempo dell'azione sviluppata dal federalista italiano nelle istituzioni comunitarie.

Comprendere il contributo europeista dei "padri fondatori" dell'Europa significa non solo conoscerne a fondo il disegno politico, ma anche ricostruire il contesto politico-culturale nel quale la loro azione è andata a innestarsi. Sismografi del processo d'integrazione sono alcune riviste tra le quali, particolarmente sensibili a registrare l'interesse per l'Europa a livello della classe politica e dell'élite culturale nel nostro Paese, sono *Relazioni Internazionali* e *Nuova Antologia*.

Sull'«Europa» di *Relazioni Internazionali* – la rivista pubblicata mensilmente dal 1935 dall'Istituto per gli studi di politica internazionale e, quindi, molto vicina agli ambienti diplomatici italiani – negli anni compresi tra il secondo dopoguerra e i Trattati di Roma si sono soffermate Laura Brazzo e Anna Maria Fiorentini. La prima attraverso, in modo particolare, la messa a fuoco dei «ritratti» che la rivista propose ai suoi lettori dei protagonisti della politica europea, e la seconda incentrando l'attenzione sulle interviste, sui contatti con gli ambienti diplomatici e sull'accurata appendice documentaria. Entrambe rilevano come *Relazioni internazionali* abbia seguito con puntualità gli sviluppi del processo d'integrazione e come la posizione della rivista rispetto all'Europa sia mutata nel tempo, in un crescendo di attenzione verso i temi dell'integrazione nel periodo del governo italiano guidato dall'asse De Gasperi-Sforza.

L'interesse di *Nuova Antologia*, una delle più antiche e prestigiose riviste italiane di cultura, per i temi dell'integrazione europea negli anni 1945-1963, come sottolinea Mauro Elli, non è mai venuto meno, con delle vere e proprie «impennate» in corrispondenza delle principali tappe del processo d'integrazione. Ciò che emerge dallo spoglio della rivista è una visione pragmatica in cui vengono messi in primo piano i valori liberisti e l'imprescindibilità dell'alleanza atlantica per l'Europa, che accetta la guerra fredda come dato di fatto e che perciò vede nel rapporto di complementarità con gli Stati Uniti uno dei fondamenti del sistema internazionale.

Conclude la prima sessione l'intervento di Stefano Dell'Acqua dedicato al ruolo di Walter Lippens nella storiografia sull'integrazione europea. Ripercorrendo, in modo sintetico, il contributo di studio e di ricerca dello storico tedesco, Dell'Acqua si pone l'obiettivo di mettere in evidenza come tale contributo sia del tutto originale in quanto a Lippens si deve l'avvio della ricerca storiografica che, per la prima volta, affronta il tema del processo d'integrazione europea nella sua globalità, proponendosi di ricostruire in modo approfondito e sistematico sia le linee essenziali dell'evoluzione storica generale, in particolare dell'evoluzione del sistema degli Stati in cui si colloca il processo, sia il ruolo dei

governi e dei partiti europei, sia infine il ruolo del pensiero e dell'azione dei movimenti europeistici e federalistici e delle personalità più incisive in tale ambito, e di chiarire il complesso rapporto d'interrelazione esistente fra questi diversi fattori.

La seconda parte dei lavori, nella quale è prevalsa l'impostazione giuridico-economica, è stata riservata al dibattito sull'Europa di oggi, attraverso la discussione su alcuni profili del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

I tempi della Conferenza intergovernativa, di certo non preventivabili quando è stato fissato l'appuntamento veneziano, hanno fatto sì che la scuola estiva dell'AUSE sia caduta in un momento tale da rendere la discussione assolutamente tempestiva rispetto a una formulazione del testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa pressoché definitiva.

Il poco tempo trascorso dalla fase dell'elaborazione del Trattato costituzionale e, forse ancor di più, la radicale differenza tra l'organo deputato, per decisione del Consiglio europeo di Laeken, alla prima stesura del testo (la Convenzione) e la Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri (CIG), a cui (*ex art. 48 TUE*) compete l'approvazione delle revisioni ai trattati europei, hanno determinato una certa attenzione da parte dei diversi relatori sulle differenze tra il testo presentato dalla Convenzione e quello approvato durante il Vertice di Bruxelles. Questa analisi, pur non strettamente connessa al commento del Trattato sottoscritto, serve a comprendere meglio le negoziazioni che stanno dietro al prodotto finale della CIG e a porre in luce la rilevanza della scelta procedimentale rispetto alla finalità perseguita.

Gli aspetti esaminati sono stati molteplici.

Una valutazione d'insieme del Trattato costituzionale e delle prospettive aperte dallo stesso è contenuta nel saggio di Gian Piero Orsello, il quale, introducendo la sessione dei lavori dedicata all'esame del testo costituzionale, ha fornito un'ampia panoramica dei contenuti della Costituzione europea e una lucida analisi tanto delle sue potenzialità, quanto dei suoi limiti.

Al di là della discussa vicenda relativa al mancato inserimento delle radici cristiane nel Preambolo della Costituzione, Francesco Margiotta Broglio affronta il tema della disciplina dei rapporti tra

chiese e Unione europea nel Trattato-Costituzione e, più in generale, quello dell'approccio del nuovo testo costituzionale al fenomeno religioso. L'autore descrive le scelte fondamentali effettuate dalla Convenzione su una materia molto controversa anche in virtù di sensibilità assai diverse in ambito ecclesiasticistico tra gli Stati membri dell'Unione (basti pensare alla divaricazione tra i Paesi separatisti e quelli con religione di Stato).

Dei profili più strettamente istituzionali del Trattato si sono occupati Salvatore Aloisio e Pier Luigi Petrillo. Il primo attraverso un'analisi della composizione e della formazione della Commissione, analisi finalizzata alla comprensione della posizione attribuita nel quadro istituzionale disegnato dalla Costituzione europea. Il secondo con un saggio relativo alla struttura e alle funzioni del Parlamento europeo così come sono delineate nel nuovo Trattato, cercando anche di mettere in luce quale sia la forma di rappresentanza parlamentare più idonea a rispondere alle esigenze poste in essere dall'attuale fase del processo costituzionale europeo. In entrambi i lavori sono ben presenti le difficoltà che si incontrano nel valutare le istituzioni europee dovendo utilizzare i parametri classici, legati ai sistemi statuali esistenti, che costituiscono dei punti fermi dai quali non si può prescindere, se non a rischio di astrazioni autoreferenziali. Pur utilizzando detti parametri, gli autori cercano però di tararli rispetto all'eccezionale realtà rappresentata dalla dimensione sovranazionale del processo di unificazione europea e di aggiornarli alle evoluzioni che anche i sistemi nei quali sono stati elaborati in origine hanno subito nel frattempo.

Riconducibile a un'analisi del quadro istituzionale è anche l'intervento di Francesco Ingravalle, il quale focalizza l'attenzione sull'evoluzione del principio di sussidiarietà nei diversi trattati europei, fino al Trattato-Costituzione, allo scopo di comprendere l'incidenza che tale principio ha avuto sulla natura istituzionale dell'Unione e il suo ruolo come strumento di governo dell'Unione nella fase odierna.

Rivolgono la loro attenzione alle politiche comunitarie Maria Romana Allegri, Giorgio Grimaldi, Gaetana Trupiano e Marco Stolfo.

Maria Romana Allegri analizza criticamente l'apparato normativo del Trattato costituzionale in materia di politica estera e di sicurezza, evidenziandone i limiti tanto sotto il profilo del processo decisionale quanto sotto quello delle competenze, concludendo, con ampie argomentazioni, per l'auspicabilità di un ulteriore intervento di riforma volto a rendere il settore della sicurezza e della difesa più adeguato rispetto alle esigenze dell'UE. Giorgio Grimaldi si occupa dell'evoluzione delle politiche ambientali europee fino alle previsioni contenute nel Trattato-Costituzione, nella prospettiva della realizzazione di forme sovranazionali di governo dell'ambiente, rispetto alle quali il processo di unificazione europea rappresenta una fondamentale tappa intermedia e l'UE è considerata un attore, almeno potenzialmente, determinante.

Gaetana Trupiano sottolinea come l'azione dell'UE nel campo della cultura, secondo il nuovo Trattato costituzionale europeo, miri a rispettare e promuovere la diversità delle culture, privilegiando l'adozione di atti normativi che garantiscano alle realtà che li adottano margini di autonomia consistenti. Il tema del rispetto delle diversità caratterizza anche l'intervento di Marco Stolfo, il quale ricostruisce il problema della tutela europea delle lingue minoritarie attraverso – in particolare, ma non solo – la lettura delle risoluzioni adottate in proposito dal Parlamento europeo, prendendo in esame, infine, la questione sulla base di quanto disposto dal Trattato costituzionale che, anche su questo aspetto, circoscritto ma significativo, pare gravato da alcune contraddizioni tali da far temere un arretramento rispetto a posizioni già conseguite.

Il Trattato costituzionale ha come obiettivo quello di fornire all'Unione europea strumenti in grado di governare la sua crescita a 25 Stati e oltre. Il contesto in cui si discute della sua ratifica è, però, assai complesso tanto sotto il profilo delle relazioni internazionali quanto sotto quello economico. Ma, mentre la politica estera e di sicurezza è, e continua ad essere per molti versi, un esile elemento di coesione, la gran parte del processo d'integrazione si è svolta in ambito economico. È proprio in quest'ambito, nel quale l'Europa ha conosciuto i maggiori successi, che si è cominciato a segnare il passo, forse anche per l'inadeguatezza dei ten-

tativi di affiancare alle politiche economiche la necessaria capacità di governare il sistema nel suo complesso.

Due aspetti decisivi per comprendere il ruolo dell'UE nel governo dell'economia sono stati messi a fuoco da Filadelfio Basile e da Oscar Garavello. Il primo ha fornito una panoramica ampia e dettagliata delle potenzialità e dei limiti della c.d. «Strategia di Lisbona», mettendo in evidenza l'insufficienza dei risultati ottenuti e la possibilità di conseguire egualmente obiettivi ambiziosi, a patto di adeguare le politiche alle esigenze nel frattempo sopravvenute. Il secondo si è, invece, concentrato sul ruolo giocato dall'Unione europea in un settore cruciale per lo sviluppo economico del Continente come quello del negoziato nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, in cui gli organi comunitari esercitano poteri effettivi.

Come è stato messo in evidenza dai diversi relatori, questo Trattato ha non pochi limiti, ma anche alcuni aspetti positivi che non vanno sottaciuti, poiché garantiscono margini di apertura verso una prosecuzione del processo di unificazione e sono tali da non consentire di motivare un diniego alla sua ratifica con una richiesta di più Europa. Se è certo che l'approvazione del Trattato non realizza un soggetto politico europeo, è altrettanto indiscutibile che la battuta d'arresto subita dallo stesso in un Paese chiave per l'unificazione europea come la Francia, seguita a ruota dall'Olanda, può rappresentare una crisi difficile da superare.

Molti ormai convergono sull'urgente necessità di dotare il Vecchio continente di una "sua" politica, così da sostituire all'unilateralismo statunitense – che ha preso iniziative, come nel corso della crisi irakena, non universalmente condivise all'interno dell'Unione – un ordine multipolare nel quale l'Europa non sia costretta a subire gli equilibri di potere imposti dalle vecchie e nuove potenze mondiali e, assumendosi le proprie responsabilità, porti il suo contributo alla soluzioni dei problemi del mondo contemporaneo, *in primis* la costruzione della pace. Per far ciò occorre *subito* un potere decisionale in politica estera, un bilancio *adeguato*, vale a dire un bilancio che faccia affidamento su risorse proprie più che sui contributi nazionali, e il passaggio dal voto

all'unanimità a quello a *maggioranza qualificata*. La Costituzione prevede che ciò potrà avvenire dopo il 1° novembre 2009!

Il problema sta proprio nei tempi. L'errore della filosofia su cui si fonda la Costituzione è la convinzione che la logica delle cose finirà un giorno o l'altro per trascinare l'Unione verso l'esito della statualità federale, come se il processo di unificazione fosse avulso dal contesto della politica mondiale. Che ne sarà a quella data dell'Europa di fronte alla sfida indiano-cinese, a quelle della globalizzazione selvaggia, dell'unilateralismo statunitense, del terrorismo internazionale, etc.?

La storia del processo d'integrazione europea può indicarci la strada. Come già negli anni Cinquanta è nata la Comunità a Sei nell'ambito del Consiglio d'Europa che riuniva 16 Paesi, come più tardi nel caso dello Sme e dell'Euro che ha visto l'adesione solo di una parte degli Stati della Comunità, così oggi un primo nucleo di uno Stato federale europeo, aperto a quanti in futuro vorranno aderirvi, potrebbe indicare all'Unione la strada da seguire.

Qualunque siano le conseguenze della crisi aperta dal "no" francese e olandese, non può che uscirne rafforzata l'esigenza di proseguire la riflessione qui avviata sul Trattato costituzionale, sulle radici storiche che hanno condotto alla situazione attuale e sui complessi motivi del dibattito in corso sul modello d'integrazione, al fine di dare un contributo di idee innovativo a quello che continua ad essere uno dei progetti più ambiziosi dell'umanità: realizzare una democrazia sovranazionale. Una riflessione, questa, tanto complessa quanto vitale per il futuro dell'Europa e del mondo, cui l'AUSE – attraverso un approccio multidisciplinare che vede coinvolti politologi, giuristi, economisti e storici – può certamente offrire un significativo contributo.

Modena – Pavia, 28 giugno 2005

SALVATORE ALOISIO e CINZIA ROGNONI VERCELLI

PRIMA SESSIONE

L'Europa dei padri fondatori

EMILIO COLOMBO

Senatore a vita

Alcide De Gasperi tra storia e memoria

Alcide De Gasperi è certamente oggi giudicabile con gli occhiali che Benedetto Croce voleva che gli storici inforcassero all'atto di valutare gli uomini e gli eventi. Occhiali depurati dalle passioni, dalle controverse tensioni e pulsioni che esplodono e si impongono a ridosso degli avvenimenti, mentre la "distanza" temporale è l'antidoto per ogni affrettato verdetto.

Oggi, a mezzo secolo dalla morte, sostenere che Alcide De Gasperi, al di là di ogni rivendicazione patrimonialistica o di somiglianza, va considerato una delle più grandi figure del secolo e certamente uno dei tre più grandi statisti italiani (con Cavour e Giolitti) non è certamente un'eresia. Anzi, è una di quelle verità depurate dal tempo, riscattate dalle passioni e consegnate definitivamente alla storia. Non stupisce, quindi, affatto che Alcide De Gasperi venga considerato quasi universalmente *il più grande* uomo di Stato del dopoguerra che abbia governato il nostro Paese per intransigenza morale, intuizione e realismo politico, per capacità di interpretare e rappresentare identità e storia degli italiani.

Se c'è una valutazione che unisce trasversalmente un Paese lacerato da tante passioni e incomprensioni, è sulla grandezza della missione dello Statista trentino al servizio dell'Italia e dell'Europa e sulla sintesi di moderazione, di riformismo, di trasparenza e di intelligenza politica che hanno segnato una

fase storica incerta e carica di rischi per le libertà conquistate e per la democrazia in cammino.

Tuttavia, il vero "miracolo" che riassume la modernità di De Gasperi fu aver collegato la laicità della visione politica, nella quale pienamente si espresse l'autonomia dei cattolici sul piano della storia attraverso alleanze coerenti, con l'affermazione di una identità del "proprium" ideale che non li rendesse superflui o puramente testimoniali o, peggio, neutrali di fronte ai valori di fondo posti in gioco dalla lotta politica.

La laicità rese, così, credibile e non cancellabile la matura soggettività di un cattolicesimo democratico e liberale chiamato alle sue responsabilità pubbliche e la inserì al centro della vicenda politica e storica del nostro Paese. Un centro che coincise con il cuore del sentimento e delle passioni degli italiani. Una eredità oggi insidiata ed occultata nella versione di un *conservatorismo liberista*, irriflessivo, che finisce con il rappresentarne una inaccettabile mortificazione, sancendo lo sradicamento del nucleo vitale che segnò la vera e irripetibile originalità e novità del messaggio democratico cristiano in Italia e in Europa.

Una delle più moderne intuizioni di De Gasperi, posta a fondamento della lunga stagione di governo e dell'azione della Democrazia cristiana, fu la coerenza fra le linee di politica interna e quelle di politica internazionale. Una unità di visione che consentì la collocazione del nostro Paese nel concerto dell'alleanza occidentale, con una vocazione alla pace e alla libertà che sono le due facce inscindibili di ogni duratura civiltà umana.

La stessa idea dell'integrazione europea, percepita con straordinaria tenacia e coerentemente proposta, si fondava essenzialmente sulla convinzione che, quanto più forte si fosse resa la solidarietà fra i popoli e gli Stati d'Europa, tanto più *irresistibili* sarebbero divenute, dopo le tragedie dei primi cinquant'anni del '900, la religione della libertà e le condizioni della sicurezza: presidi essenziali per lo sviluppo della democrazia e dell'economia.

Se il mondo di Yalta aveva disegnato una geopolitica carica di tensioni e competizioni, occorre che le grandi democrazie occi-

dentali cooperassero fra di loro, vincendo le sfide civili, ponendosi sul terreno dell'affermazione dei valori umani e, soprattutto, esprimendo un modello che tendesse a realizzare le più profonde aspirazioni dei popoli.

Per queste ragioni egli si batté per un'Europa che fosse protagonista di pace, di sviluppo e di giustizia sociale. Per un'Europa che avesse un'anima, un'intelligenza ordinatrice, un *telos* condiviso. Progetto faticosamente costruito, fra successi e disillusioni, ma non per questo meno straordinario se fino ad oggi ci siamo, pur *mediocrement*e, arrovellati nell'impresa di una architettura costituzionale che fosse consapevole dei propri fondamenti spirituali e culturali, non meno che della sua alta missione in un mondo insieme globalizzato e diviso.

Ho riletto alcuni degli straordinari discorsi pronunciati da Alcide De Gasperi nel corso della sua straordinaria esperienza politica proposti dalla figlia Maria Romana, gran parte dei quali avevo ascoltato direttamente per gli uffici cui assolvevo. Altri sono ormai consegnati alla *storia* e alla *memoria*. *Storia* e *memoria* sono l'una gli eventi, l'altra il calco indistruttibile che li ordina, li riordina e li trasferisce nel futuro. La memoria è, soprattutto per chi non crede, il surrogato dell'eternità. Solo che essa scandisce il tempo e ne viene scandita, mentre l'eternità è senza tempo. Anzi, è un tempo interiore non misurabile con la durata. Sia la storia sia la memoria ci trasmettono ancora oggi le vibrazioni severe, la dignità civilissima e il pacato e razionale argomentare dell'uomo di Stato che parla ai vincitori, a Parigi, il 10 agosto 1946, quando tutto, tranne la personale cortesia (dei vincitori), era contro di lui, ex nemico posto di fronte alle conclusioni di un trattato di pace per tanti aspetti iniquo e, soprattutto, ingeneroso verso un Paese nel quale la lotta antifascista e la Resistenza avevano riscattato errori e ignominie del fascismo.

In tutto l'ordito degasperiano e nelle sue prose asciutte e dense circolano due accenti particolarissimi, ma di un valore prepolitico assoluto. Innanzitutto, l'appello alla *fraternità* come condizione desiderabile dell'animo umano e come cemento della comunità civile. Una comunità da ricostruire moralmente dopo la

guerra e i lutti che essa aveva partorito: «È dunque contro questi germi di disgregazione e di declino, di reciproca diffidenza e di decomposizione morale che noi dobbiamo lottare».

Questo il suo progetto etico e civile, assunto «contro la concezione etica assoluta della nazione, e operando per un coordinamento di forze non solo ideali e razionali, ma talvolta intuitive e irrazionali, in funzione di una più larga e fraterna solidarietà».

Fu probabilmente questa la base di *quell'idem sentire* che unì De Gasperi ad Adenauer e Schuman, i quali furono espliciti nel riconoscere un'ispirazione cristiana comune nel lungo e controverso tragitto che condusse all'edificazione dell'Europa. A queste radici culturali e politiche va ricondotto l'europesismo degasperiano, in questi giorni di ferventi discussioni intorno alla costituzione europea.

Nessuno ricorda che la prima proposta per una costituzione europea fu avanzata da De Gasperi nel trattato della CED, non ratificato poi dal Parlamento francese. Questa proposta, così come la partecipazione dell'Italia, che non aveva certo interessi carbosiderurgici, alla Comunità del carbone e dell'acciaio, si deve alla profetica intuizione di De Gasperi sul valore metaeconomico di tali forme d'integrazione, come garanzia di pace in Europa e come risposta alla crisi degli Stati nazionali.

L'Europa fu per De Gasperi un «mito di pace», una costruzione orientata allo sviluppo e alla libertà, alla cooperazione e al conseguimento di orizzonti pienamente umani. A patto che essa non disperdesse la memoria dei suoi valori costitutivi e fondativi: preoccupazione profetica se guardata con gli occhi di chi oggi li vede posti fra parentesi, per un omaggio alla neutralità e indifferenza delle coscienze deboli del nostro tempo o al risorgente giacobinismo che è il padre putativo del laicismo dei contemporanei. Com'è difficile dimenticare l'esclamazione di Peguy: «il laicismo è la peggiore delle ideologie!».

In un discorso pronunciato alla Conferenza parlamentare europea a Parigi egli spiegò che il mercato comune avrebbe potuto veder temperati i suoi aspetti negativi solo se avesse prevalso la «forza di un sentimento o di un'idea capace di stimolare la

coscienza e la volontà». E aggiungeva: «Se con Toynbée io affermo che all'origine di questa civiltà europea si trova il cristianesimo, non intendo con ciò introdurre alcun criterio confessionale *esclusivo* nell'apprezzamento della nostra storia. Soltanto, voglio parlare del retaggio europeo comune, di quella morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della *persona umana* col suo fermento di fraternità evangelica, col suo culto del diritto ereditato dagli antichi, col suo culto della bellezza affinati attraverso i secoli, con la sua volontà di verità e di giustizia acuita da un'esperienza millenaria». E ancora: «l'Europa della moderna civiltà si inizia nel momento in cui si diffonde e prevale il principio che l'uomo è persona, che egli diventa persona a mezzo del lavoro, ma soprattutto in quanto il suo fine sovrasta quello dello Stato. È così che l'Europa diventa e si sente una comunità degli spiriti che oltrepassa le frontiere politiche e quelle del sangue».

Di impianto fortemente personalista fu, quindi, la sua concezione della democrazia alla quale la riflessione rosminiana, così come il filone del pensiero cattolico-liberale, contribuirono in materia rilevante e decisiva. «Al popolo sovrano – egli disse nel corso di una conferenza pronunciata a Bruxelles il 20 novembre 1948 – non bastano le virtù della obbedienza e della disciplina; esso deve anche avere il senso della responsabilità di governo, il sentimento della solidarietà e della comunità, la forza morale di autolimitare le proprie libertà in confronto dei diritti altrui e l'energia di non abusare delle istituzioni democratiche per interessi di parte o di classe».

Ostile verso l'affermazione secondo cui l'umanità fosse vissuto in uno «stato di innocenza, frutto dell'ottimismo un po' infantile delle correnti di pensiero del diciottesimo secolo», egli difese il suo abito mentale rigoroso e riservato, in nome di un «realistico e filosofico pessimismo», che lo conduceva a «creare quelle cautele costituzionali e ad esercitare quella pratica di governo che garantisca la libertà politica, come salvaguardia della democrazia, e le libertà essenziali quali presidio delle persone e delle coscienze».

«Se è vero – come scriveva il Bergson – che l'essenza della democrazia è la fraternità, converrà anche ammettere con lui che la democrazia è di essenza evangelica. E se il regime democratico, veramente e liberamente attuato, è tale da lasciare agire e fiorire il fermento evangelico del cristianesimo, noi abbiamo diritto di sperare che tale energia dinamica fecondi e nobiliti la democrazia e sommuova e rinnovi tutta la civiltà; abbiamo il diritto di sperare e abbiamo anche il dovere di offrire alla democrazia il contributo della nostra tradizione».

Com'è possibile vedere, l'impresa di collocare De Gasperi nel solco di una breve riflessione fra *storia* e *memoria* non è semplice. Tuttavia, quel che ancora oggi emerge con forza dal suo messaggio è il senso di appartenenza a un doppio ordine: quello della fedeltà ai valori cristiani, testimoniata nella vita e nelle opere, e quello dell'autonomia e della laicità della responsabilità umana, su cui è costruita l'avventura della storia.

Un doppio ordine capace di comporsi nell'unità della coscienza e nella sua capacità di trasformare e d'illuminare il cammino degli uomini.

Io credo che noi abbiamo ancora bisogno di De Gasperi e che la sua lezione conservi per intero una vivida attualità. L'intera storia della politica del nostro Paese è stata segnata dallo spirito degasperiano, rispettoso del valore delle alleanze, attento ai valori della coesione civile del Paese, rispettoso sia verso le diversità radicali che emergevano dalle durezze della lotta politica sia delle affinità politiche e ideali poste a fondamento e a tutela delle libertà e dei diritti nello Stato democratico.

Ricordare De Gasperi non significa perciò commemorarlo, ma tentare di trarre il succo vitale di un'esperienza che conserva per intero il suo valore, poiché si tratta di una lezione tuttora attuale e viva, soprattutto in un momento nel quale si avverte la mancanza dello "spirito degasperiano".

Ai cattolici italiani che avvertono l'urgenza dei loro doveri verso lo Stato e le istituzioni (come ci ricorda la *Gaudium et Spes*), che vivono il dramma della dispersione, minoritari in tutte le alleanze, prossimi a vedere recise le loro radici in par-

titi unici e condannati alla neutralità culturale, compete di ripensare alla loro lunga e tormentata storia e ricercare in De Gasperi e nella sua permanente attualità il succo per alimentare il colpo d'ali, per ritrovare un'identità visibile ed efficace al servizio dello Stato.

Ciò comporta un impegno a combattere le improvvisazioni, le fughe verso l'indistinto e le lotte di potere che sono il cupo inverno della politica.

DANIELA PREDA
Università degli Studi di Genova

Alcide De Gasperi padre dell'Europa unita

Parlando dei padri dell'Europa, lo storico dell'integrazione europea non manca mai di ricordare che la sensibilità europeistica di De Gasperi e Schuman affondava in un *humus* eccezionalmente comune. Entrambi, infatti, oltre ad essere uniti da una salda fede cattolica e dalla scelta politica democratico-cristiana, erano uomini nati in una regione di frontiera, vissuti a cavallo di due Stati e due mondi culturali differenti, che avevano sperimentato direttamente la difficile convivenza tra popoli di nazionalità diversa nell'ambito di una stessa area geografica. Sarebbe facile avvicinare a queste esperienze, e alla loro diretta connessione con il territorio regionale, anche quella di altri illustri europeisti: si pensi, per esempio, a un Luigi Sturzo e al peso determinante che la Sicilia ebbe sul suo pensiero autonomistico ed europeistico, oppure all'importanza della Renania nel pensiero e nell'azione di Konrad Adenauer.

L'itinerario culturale, politico e umano di Alcide De Gasperi è ormai conosciuto¹, ma a cinquant'anni dalla sua morte, in un'Europa che sta vivendo un periodo 'costituente', è importante riscoprire il cammino che lo portò quasi naturalmente a diventare un grande padre fondatore dell'Europa, mettendo in luce anche

¹ Per la bibliografia sull'europeismo di De Gasperi mi sia permesso di rimandare al mio *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004. Si veda, inoltre, il recente volume pubblicato a cura di E. CONZE, G. CORNI e P. POMBENI, *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

lo stretto legame tra le sue origini trentine e il fervore che nel secondo dopoguerra egli dispiegò nel propugnare l'unità sovranazionale dell'Europa.

Come è noto, De Gasperi nasce, nel 1881, a Pieve Tesino, un villaggio in provincia di Trento, nell'Impero austro-ungarico di Francesco Giuseppe. Abitato da una popolazione neolatina, il Trentino, che solo all'indomani della prima guerra mondiale verrà annesso all'Italia, per la sua posizione sia militare che geografico-commerciale, ha avuto nei secoli una funzione mediatrice tra due mondi culturali diversi, quello germanico e quello italiano. Il risveglio dei sentimenti etnico-nazionali dopo le guerre napoleoniche minaccia e indebolisce, ma non distrugge, questa funzione².

Concretamente, la questione nazionale evolve da semplice istanza culturale a problema territoriale dopo la costituzione del Regno d'Italia, nel 1861. Al Regno d'Italia, laico e liberale, si opponeva l'Impero asburgico, salda roccaforte delle istituzioni ecclesiastiche. È importante ricordare al riguardo che il principio della fedeltà dei cattolici all'imperatore, come legittimo sovrano, affermato dai vescovi di Trento, sarebbe rimasto in vigore sino alla fine della sovranità austriaca sul Tirolo italiano. Ciò permette forse di comprendere più a fondo l'atteggiamento della popolazione trentina di fronte alle aspirazioni nazionali, venendosi a configurare una sorta di doppia appartenenza del cittadino trentino alla nazione italiana e allo Stato austriaco³.

Solo nei primi anni del Novecento le spinte nazionalistiche si fanno più forti, sino ad assumere un chiaro carattere separatistico.

² A. WANDRUSKA, prefazione al volume di N. CAVALLETTI, *L'abate Giovanni a Prato attraverso i suoi scritti*, Trento, 1967.

³ In Trentino, sottolinea Corsini, «il principio morale e politico di fedeltà al legittimo sovrano, imposto come obbligo di coscienza dal clero ai fedeli» affermava di fatto la tesi che «l'appartenenza ad una nazione diversa dallo Stato in cui una gente era inglobata non costituiva titolo religioso e politico per combattere ed opporsi al legittimo Sovrano e per fondare il diritto di confluire nella Nazione omogenea elevata a Stato unitario». U. CORSINI, *La questione nazionale nel dibattito trentino*, in *De Gasperi e il Trentino tra la fine dell' '800 e il primo dopoguerra*, a cura di A. CANAVERO e A. MOIOLI, Trento, Luigi Reverdito ed., 1985, pp. 593-667. La citazione è a p. 646.

De Gasperi nasce dunque in una regione di confine nella difficile stagione del nazionalismo più esasperato, quando il Trentino comincia a essere considerato terra "irredenta". Vive in una 'nazione' inserita all'interno dello Stato plurinazionale degli Asburgo, là dove, sin dall'epoca del Risorgimento e fino alla dissoluzione dell'Impero nel 1918, la questione più importante sarà quella di conciliare l'unità con la diversità, individuare i limiti del potere centrale, difendere i diritti delle nazionalità. Nel suo operato è fortemente condizionato, da un lato, dall'atteggiamento della Chiesa, dall'altro dall'ondata nazionalistica che investe l'Impero. La sua scelta moderata ne fa il bersaglio di critiche vivaci. Gli irredentisti lo bollano col marchio di «austriacante». Le polemiche sul suo distacco dal nazionalismo italiano sarebbero continuate nel tempo, diventando particolarmente dure nel periodo fascista. Si è detto di lui che fu poco italiano ed è nota la frase, ormai quasi leggenda, che egli stesso pronunciò con riferimento a se stesso: «un trentino prestato all'Italia». Ma proprio quel distacco, con tutto il suo corollario fatto di autonomia, rispetto per le altre nazioni, avversione ad ogni assolutismo, lo rende straordinariamente attuale in un momento in cui, chiusa ormai – almeno per l'Europa occidentale – la nefasta epoca del nazionalismo, il mondo sembra avviarsi finalmente verso quelle soluzioni sovranazionali che egli cercò di realizzare.

La sua formazione culturale contribuisce in maniera determinante a fare di lui un uomo senza frontiere, un cittadino del mondo. Allievo del Collegio vescovile prima, del Liceo imperiale di Trento poi, acquisisce la piena padronanza della lingua tedesca oltre che di quella italiana e latina. Studente in Austria dal 1900 al 1905, gli anni della sua esperienza universitaria, passati tra Vienna e Trento, sono decisivi per la sua formazione umana e politica. Vienna è in quel momento una città cosmopolita, un grande *melting pot* in cui si incontrano polacchi, ungheresi, cechi, sloveni, croati, rumeni, ruteni, slovacchi, italiani, crocevia di culture e di lingue, capitale spirituale di uno straordinario incontro di etnie e culture diverse, in cui gli echi dei nazionalismi vengono stemperati dall'abitudine alla frequentazione, al confronto tra popolazioni diverse e dalla naturale propensione alla sovranazio-

nalità. È in quel momento che De Gasperi acquisisce una conoscenza approfondita della cultura tedesca⁴ e una speciale sensibilità culturale verso le questioni sociali connesse con l'avvento del capitalismo industriale (partecipa all'esperienza del movimento cooperativo trentino), ma anche una sensibilità internazionalistica, un'apertura mentale che non potevano essere scalfite dal provincialismo nazionalistico d'inizio secolo. Tramite le associazioni cattoliche studentesche (diventa presidente dell'Associazione universitaria dei cattolici trentini nel 1902), De Gasperi intesse relazioni con esponenti anche influenti del movimento cristiano-sociale di Vienna, creato e guidato da Karl Lueger: Franz Hemala, Friedrich Funder, Ernst Commer. Assume in quel periodo un ruolo di *trait d'union* tra i cattolici in Italia e in Austria, riproponendo su scala individuale quella funzione mediatrice, di ponte tra due culture, che era propria della sua regione.

Dal 1905 torna in Trentino, dove l'anno precedente era stata fondata l'Unione politica popolare e in quello stesso anno veniva creato il Partito popolare trentino. L'anno successivo fissa il programma dell'Unione politica popolare, in cui, proprio nel momento di maggior impeto irredentista, confluiscono, per un verso, le riserve nei confronti dello Stato italiano per la sua legislazione laica, per l'altro il realismo circa la collocazione del Trentino nel quadro dell'Impero, che non veniva contestata né rinnegata, e la negazione di ogni «romanticismo nazionale»⁵. Non è casuale il fatto che De Gasperi si distingua nella lotta contro il *Volksbund*, attaccato come «pangermanista» (De Gasperi parla di «irredentisti tedeschi») e filoprottestante, in questo avvicinandosi all'itinerario politico di Robert Schuman. Nel 1909 diventa consigliere municipale a Trento. Direttore de «La Voce Cattolica», cambia il nome alla testata del giornale in «Il Trentino», affermando l'attac-

⁴ Anche Adenauer si sorprenderà della sua «profonda conoscenza della cultura tedesca». Testimonianza di Adenauer in *Testimonianze su De Gasperi*, Torino, Spinardi, 1956, p. 13.

⁵ Nel 1904, i giovani dell'Associazione universitaria dei cattolici trentini (AUCT) avevano chiesto a Murri di illuminarli sul problema dei cattolici trentini. Cfr. L. BEDESCHI, *Il giovane De Gasperi e l'incontro con Romolo Murri*, Milano, Bompiani, 1974.

camento alla piccola patria e la volontà di aprirsi a un pubblico più vasto, ma nel contempo dimostrando che la volontà di autonomia e d'indipendenza non risparmiavano il rapporto con la Chiesa. In ciò viene certamente facilitato dall'amicizia che lo legava a Celestino Endrici, vescovo di Trento dal 1904⁶, fautore dell'autonomia del partito cattolico dalla Chiesa.

Viene eletto nel 1911 al *Reichsrat*⁷ e nell'aprile 1914 alla Dieta di Innsbruck (l'assemblea parlamentare locale delle province). Nella Camera bassa austriaca, che dal 1907 era eletta a suffragio universale, erano rappresentate dieci nazionalità e ogni deputato poteva intervenire nella propria lingua. De Gasperi interviene in tedesco. Qui, dove l'articolo 19 della Legge fondamentale dell'Impero sanciva l'uguaglianza di tutti i popoli dello Stato e il loro «diritto inalienabile di conservare e coltivare la propria nazionalità e la propria lingua»⁸, la sua naturale inclinazione alla composizione delle opposte esigenze e al coordinamento armonico delle parti si rafforza nel quotidiano, spesso estenuante e talvolta arido,

⁶ Cfr. A. GAMBASIN, *La Chiesa trentina e la visione pastorale di Celestino Endrici nei primi anni del Novecento*, in *De Gasperi e il Trentino tra la fine dell'800 e il primo dopoguerra*, cit., pp. 343-378; I. GIORDANI, *Un grande pastore: Celestino Endrici, arcivescovo di Trento (1866-1940)*, Trento, 1965; A. DE GASPERI, *Un grande vescovo sociale: mons. Celestino Endrici*, in «*Studium*», XLIX (1953), n. 10, pp. 633-639.

⁷ Viene eletto deputato al Parlamento di Vienna il 13 giugno 1911, con il 75% dei voti, nel collegio di Fiemme, Primiero e Civezzano. Durante l'attività parlamentare, assume numerose importanti funzioni: dal 13 ottobre 1911 al 27 giugno 1912 è membro della Commissione per l'industria e la stampa; il 17 giugno 1917 (allo scoppio della prima guerra mondiale il Parlamento di Vienna era stato congelato e non vi saranno più sedute sino al 1917) viene eletto membro della Commissione per il bilancio e il 27 giugno membro sostituto della Commissione per l'alimentazione e membro della Commissione centrale per i profughi; il 28 giugno 1917 viene nuovamente eletto membro della Commissione per la stampa e il 3 luglio membro sostituto della Commissione per l'economia di guerra. Sull'attività parlamentare di De Gasperi v. R. SCHÖBER, *Alcide De Gasperi al Parlamento di Vienna*, in *De Gasperi e il Trentino*, cit., pp. 669-695; G. DE GENTILI, *La deputazione trentina al Parlamento di Vienna durante la guerra*, Trento, 1920.

⁸ E. ARNOULX DE PIREY, *De Gasperi. Il volto cristiano della politica*, Milano, Ed. Paoline, 1992, p. 56 (titolo originale *De Gasperi. Le père italien de l'Europe*, Paris, ed. Pierre Tequi, 1991).

esercizio del compromesso e della conciliazione tra le nazionalità, maturando un forte senso dello Stato.

Proprio ai caratteri dell'Impero asburgico, un regno fondato «nel segno di un'idea superiore» ideologicamente opposto agli Stati nazionali⁹, occorre guardare per comprendere appieno il pensiero e l'azione di De Gasperi. La sua esperienza "regionalistica" viene per così dire completata da quella "sovranazionale", mitteleuropea, dell'impero, che la depura da qualsiasi provincialismo e sterile attaccamento esclusivo alla "piccola patria". In questo ambito, De Gasperi apprende il senso dello Stato, ma soprattutto la necessità di conciliare interessi diversi, coordinare le differenti autonomie in un rispetto reciproco all'interno di un più ampio assetto politico-territoriale, secondo una visione solidaristica di chiara matrice cattolica.

L'esperienza di uomo nato e vissuto in una regione di confine, in una popolazione che costituiva una minoranza nazionale nello Stato in cui si trovava inglobata, sviluppa in De Gasperi una forte sensibilità autonomistica, insegnandogli a respingere i nazionalismi contrapposti e a esaltare le autonomie come strumento di difesa dallo Stato centralistico. L'esperienza all'interno dell'Impero, a sua volta, costituisce un'eredità preziosa, spronandolo alla ricerca delle forme istituzionali della convivenza pacifica, con le quali realizzare l'unità nella diversità, inquadrando le autonomie in una sintesi superiore. Il modello asburgico trova in De Gasperi un interlocutore particolarmente recettivo per la sua formazione cattolica. Non dimentichiamo che a Rovereto era nato e aveva insegnato un Rosmini così come l'abate Giovanni a Prato, mediatore culturale d'eccellenza tra mondo tedesco e italiano¹⁰.

Sul primo aspetto – quello autonomistico – è stato detto molto. De Gasperi non è un irredentista, è contrario a ogni nazionalismo assolutistico, ma è favorevole all'autonomia amministrati-

⁹ Cfr. F. WERFEL, *Aus der Dämmerung einer Welt*, 1936 (trad. ital. di Cristina Baseggio, *Nel crepuscolo di un mondo*, Milano, 1950, p. 13); C. MAGRIS, *Il mito asburgico nella letteratura moderna*, Torino, Einaudi, 1963 (2ª ediz. 1988, 3ª ediz. 1996).

¹⁰ N. CAVALLETTI, *L'abate Giovanni a Prato attraverso i suoi scritti*, Trento, Arti grafiche Saturnia, 1967.

va del Trentino. Nega allo Stato nazionale qualsiasi carattere assoluto e lo inserisce in un quadro articolato che con qualche forzatura potremmo definire di statualità a più livelli¹¹. Inquadra il problema trentino nel vasto moto nazionalistico che percorreva l'Europa, perturbandone gli assetti politico-territoriali e minacciandone, conseguentemente, la pace¹². Il suo atteggiamento rivela un'apertura ignota ai cultori dello Stato nazionale di derivazione giacobina, nella quale può ravvisarsi – come è stato sostenuto – «la principale premessa culturale delle sue future scelte a favore di soluzioni sovranazionali»¹³. La posizione di De Gasperi sul problema nazionale si condensa nella formula «nazionalismo positivo», cioè difesa dei diritti della propria nazionalità, salvaguardia delle tradizioni culturali e linguistiche, degli interessi economici, all'interno della struttura dello Stato austriaco. Significativamente il pensiero autonomistico di De Gasperi non si limiterà strumentalmente alla lotta per l'indipendenza del Trentino dall'Impero asburgico, ma investirà anche l'Italia, dopo l'annessione ad essa del Trentino.

¹¹ «La differenza capitale fra noi e gli altri è questa: gli altri coscientemente e no seguono un principio che si ripresenta sotto varie forme dall'umanesimo e dalla rinascenza in poi; per la quale una volta agli uomini fu Dio lo Stato, poi l'Umanità e ora è la Nazione. E come Comte e Feuerbach parlavano di una religione dell'umanità, così ora si parla di una religione della patria, del senso della nazione sull'altare della quale (...) doversi sacrificare tutto e idee e convinzioni (...). Signori non è vero. Noi ci inchiniamo solo innanzi a un Vero supremo indipendente e immutato dal tempo e dalle idee umane e al servizio di questo noi coordiniamo e famiglia e patria e nazione». Discorso pronunciato al Congresso cattolico universitario trentino, Trento 28-31 agosto 1902, in «La Voce Cattolica», 1-2 settembre 1902 e ora in *I cattolici trentini sotto l'Austria. Antologia degli scritti dal 1902 al 1915 con i discorsi al Parlamento austriaco*, a cura di G. DE ROSA, Roma, Ed. di storia e letteratura, 1964, vol. I, p. 26.

¹² «Se tutto questo è l'irredentismo – scriveva – noi ne siamo immuni». A. DE GASPERI, *La nostra via*, in «Il Trentino», 22 ottobre 1909, ora nell'antologia di DE ROSA, vol. II, p. 92.

¹³ Così Giuseppe Petrilli, per il quale il federalismo di De Gasperi sarebbe stato allora un autonomismo tendente a un «micro-federalismo». Cfr. G. PETRILLI, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, Cinque Lune, 1975, p. 23.

Il rifiuto del centralismo statale e la difesa del principio dell'autonomia, in un'Europa divisa ancora in Stati tra loro non integrati, ciascuno dei quali inglobava minoranze nazionali o religiose, appaiono dunque a De Gasperi gli strumenti indispensabili per la salvaguardia dell'identità storica delle singole comunità nelle loro differenziazioni etnico-culturali.

Quanto al secondo aspetto – quello sovranazionale – esso costituisce l'approdo più avanzato, la tappa più matura dell'internazionalismo degasperiano.

Agli inizi del XX secolo, De Gasperi partecipa ai primi modesti tentativi d'intesa internazionale, che culmineranno nell'istituzione di un tribunale di giustizia internazionale. Nel settembre 1913 è al congresso pacifista dell'Aja organizzato dall'Unione interparlamentare. È fermo in quel momento all'idea di un arbitrato internazionale. Prima della guerra, fa riferimento alle aspirazioni ecumeniche e universali del cristianesimo, avvertendo la necessità di «un'autorità civile somma e suprema», con potere spirituale e politico, «che lasci la massima autonomia alle nazioni»¹⁴, come quella auspicata da Dante nel *De Monarchia*¹⁵. Il riferimento è ancora all'unità dei cristiani, al modello di monarchia universale. De Gasperi stesso, riandando a quei tempi, non nasconderà l'esistenza nel suo pensiero di una vena nostalgica¹⁶.

¹⁴ A. DE GASPERI, *Il turco ride*, in «Il Trentino», 9 luglio 1913, in antologia DE ROSA, cit., vol. II, p. 375.

¹⁵ «Questo sistema – afferma Corsini – unitario ed articolato insieme, di Stati e Nazioni integrati in un organismo politico comune, nel quale le singole nazionalità godessero però di garanzie di libertà e autonomia decisionale per autogovernarsi nelle materie proprie specifiche, nel quale anche i singoli Comuni conservassero poteri decentrati di autoamministrazione, resta in De Gasperi il modello in cui organizzare la società civile». U. CORSINI, *La questione nazionale nel dibattito trentino*, cit., p. 655. Cfr. inoltre ID., *Prime manifestazioni di internazionalismo nel pensiero di Alcide De Gasperi: Stati-Nazioni-Mitteleuropa-Europa*, in *Genesi della coscienza internazionale nei cattolici fra '800 e '900*, Padova, Libreria Editrice Gregoriana, 1983, pp. 285-329.

¹⁶ «I cattolici – avrebbe affermato agli inizi degli anni Cinquanta – erano ancora in gran parte in un mondo circoscritto ai problemi nazionali dei singoli Paesi, oppure quando si trattava di politica generale, politica europea, non avevano una linea propria o si perdevano dietro concezioni di carattere, chia-

Nella prima guerra mondiale, lo statista trentino vede il fallimento dei rapporti diplomatici internazionali, della politica dell'equilibrio, del "concerto europeo", dei congressi internazionali. Egli individua con chiarezza i limiti della nuova statualità, basata sull'identificazione tra Stato e nazione, ma rimane ancorato all'idea confederalistica della Società delle Nazioni. Già dopo la prima guerra mondiale, tuttavia, la sua lotta in difesa delle autonomie si collega al più ampio disegno di un'Europa unita. Critica il Trattato di Versailles che si limita a modificare il tracciato delle frontiere, senza gettare le basi per una pace durevole, e ad esso oppone l'idea di un'unità europea, con popoli non più rivali o avversari, ma legati da un ideale e da interessi comuni. Nel periodo tra le due guerre, è l'esaurimento del potere morale e politico della Società delle Nazioni, secondo De Gasperi – che, sul tema, non era certamente assurto alla chiarezza concettuale di un Einaudi –, a rendere possibile la ripresa violenta del nazionalismo. Nei lunghi anni trascorsi presso la biblioteca vaticana, durante i quali commenta regolarmente sotto lo pseudonimo di *Spectator* i fatti di politica estera che sconvolgevano l'Europa, si colloca il suo passaggio dalla concezione transnazionale a quella più impegnativa, e non più esclusivamente cattolica, di un superamento della sovranità assoluta degli Stati nella prospettiva di un coordinamento più stretto degli Stati europei¹⁷.

Ma è soltanto dopo la fine della seconda guerra mondiale e il crollo del sistema europeo degli Stati, che De Gasperi, percorrendo sino in fondo la parabola politica che aveva iniziato agli albori del secolo, si muove con sempre maggior determinazione verso il

miamolo così, retrospettivo, starei per dire reazionario di visioni medievali». Discorso pronunciato da De Gasperi al Senato italiano il 15 novembre 1950, in *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di M.R. DE GASPERI, Brescia, Morcelliana, 1979, pp. 100-115.

¹⁷ D. VENERUSO, *De Gasperi. Dalla concezione transnazionale all'approdo europeista*, in «*Studium*», 94 (1998), pp. 55-68, ora ripubblicato in *Id., Stato, nazione e democrazia. Percorsi culturali e processi politici nell'Italia dell'Otto-Novecento*, Caltanissetta-Roma, Salvatore Sciascia ed., 2001, pp. 549-565.

superamento della divisione in Stati nazionali sovrani, secondo una visione universalistica di tipo federale. Quella guerra dimostrava, da un lato, che l'ordinamento del mondo civile secondo il principio nazionale non era in grado di garantire la pace e la solidarietà universale, dall'altro che né il sistema dell'equilibrio ereditato dai secoli precedenti né l'organizzazione di una Società delle Nazioni erano strumenti efficaci all'affermazione della pace. A quel sistema dell'equilibrio delle intese parziali e provvisorie doveva essere sostituito un sistema d'integrazione e d'unità federativa stabile, con organi permanenti non solo di arbitrato occasionale, ma dotati di poteri sovranazionali ad essi delegati da quegli Stati che fossero stati disposti a limitare la loro sovranità assoluta in funzione dell'interesse comune, prima di tutto quello della pace.

Comincia così la nuova stagione politica di De Gasperi, che nella richiesta di un'autorità politica sovranazionale avrebbe raggiunto il suo punto più alto. Se è vero che De Gasperi mutua in larga parte il suo europeismo dalla tradizione solidaristica cristiana, che egli stesso è uomo di frontiera e perciò sensibile ai problemi della convivenza pacifica tra Stati, nella sua azione a favore dell'Europa unita egli va ben al di là di una generica adesione all'ideale europeistico, non si limita ad accodarsi acriticamente al carro del funzionalismo, ma s'impegna in maniera sempre più decisa e consapevole, a partire dal 1948, a favore di un'Europa federata inserita con forti vincoli nel mondo atlantico. Il nuovo ordine internazionale a cui aspira, quello che avrebbe garantito la pace sul Continente, doveva affondare le proprie radici nel metodo democratico. Il diritto doveva essere innalzato al livello degli Stati e trovare espressione istituzionale in precise norme giuridiche; gli Stati dovevano accettare di limitare la propria sovranità.

Il riferimento alla sola cultura democratico-cristiana e al solo ambito nazionale non riesce tuttavia a far emergere il salto di qualità che De Gasperi imprime al processo di unificazione europea in corso. L'europeismo dello statista trentino, a cui va riconosciuta una rara capacità di aprirsi ad apporti culturali provenienti

da ambienti diversi, si evolve in senso federalista in seguito a contatti quasi quotidiani con collaboratori non estranei alla cultura federalista – Sforza, Carandini, Einaudi, Lombardo e, nella DC, Benvenuti, Giaccherò, Dominedò, Bastianetto, Taviani – che lo mettono a contatto con l'azione svolta in quegli anni dai movimenti per l'unità europea e con i suoi leader – Altiero Spinelli, Richard Coudenhove-Kalergi, Paul H. Spak – in un fecondo confronto d'idee e in un reciproco arricchimento tra uomini impegnati a dare una risposta alle problematiche connesse con le trasformazioni storiche del mondo contemporaneo.

La prima occasione ufficiale in cui De Gasperi espone un punto di vista federalista è nel novembre del '48, quando accetta l'invito a partecipare a Bruxelles alle *Grandes Conférences catholiques*. Da quel momento si porrà con sempre maggiore convinzione in sintonia con il pensiero federalista elaborato in quegli anni, facendone proprie tutte le rivendicazioni, a partire dall'idea portante della costituente europea.

Negli ultimi anni della sua vita dedica grandi energie alla causa europea. Dal 1951 la federazione europea diventa l'obiettivo più alto della sua politica. Già nel '50, pur aderendo immediatamente al Piano Schuman, De Gasperi è pronto ad abbracciare soluzioni più avanzate rispetto a quelle di carattere funzionalistico che per la prima volta trovavano applicazione nella CECA. È convinto che l'integrazione economica non sarebbe necessariamente sfociata nell'integrazione politica.

La pace è al centro delle sue preoccupazioni e nella federazione europea egli individua un «mito di pace». Nel solco della ricerca delle vie per costruire la pace, superare le spinte egemoniche, attuare la riconciliazione franco-tedesca matura la sua adesione alla Comunità europea di difesa (CED) e, soprattutto, alla Comunità politica europea (CPE).

Qualcuno ha detto che la Federazione europea è un mito. È vero, è un mito nel senso soreliano. E se volete che un mito ci sia, ditemi un po' quale mito dobbiamo dare alla nostra gioventù per quanto riguarda i rapporti fra Stato e Stato, l'avvenire della nostra Europa, l'avvenire del mondo, la sicurezza, la pace, se non questo sforzo verso l'unione?

Volete il mito della dittatura, il mito della forza, il mito della propria bandiera, sia pure accompagnato dall'eroismo? Ma noi, allora, creeremo di nuovo quel conflitto che porta fatalmente alla guerra. Io vi dico che questo mito è mito di pace; questa è la pace, questa è la strada che dobbiamo seguire¹⁸.

Avviandosi nella direzione indicata da Spinelli, De Gasperi si batte affinché il progetto della CED si trasformasse nel tentativo di creare un vero e proprio Stato federale europeo. Non è possibile non ricordare al riguardo gli importanti discorsi federalistici del dicembre 1951, quando lo statista trentino non si limita a parlare di esercito, ma definisce con chiarezza il quadro statutale in cui esso andava necessariamente inserito.

A partire da questo momento l'unità politica dell'Europa diventa l'obiettivo prioritario di De Gasperi, che dapprima ottiene l'inserimento dell'art. 38 nel progetto di trattato della CED, propone poi assieme a Schuman la convocazione dell'Assemblea *ad hoc*, una sorta di assemblea precostituente che tra la fine del '52 e il marzo del '53 elabora il primo progetto di Statuto di una Comunità politica europea, lotta infine per mantenere strettamente nelle mani dei governi il processo di ratifica del progetto di Statuto della CPE evitando le sabbie mobili delle conferenze diplomatiche, in cui gli interessi dei singoli Stati tendono fatalmente a prevalere su quello unitario. La sua azione per l'unità europea è tenace, costante e non concede spazio a compromessi, sino agli ultimi giorni di vita quando, lontano ormai dal potere, vedendo allontanarsi la ratifica della CED e sfumare così «l'occasione che passa e che è perduta, se non si afferra»¹⁹ non lascia nulla d'intentato per influire positivamente sul processo.

¹⁸ Discorso di De Gasperi al Senato della Repubblica, 15 novembre 1950, in A. DE GASPERI, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei deputati, 1985, vol. II, p. 795.

¹⁹ *Verbale della riunione dei sei ministri degli Esteri della Conferenza sull'esercito europeo avvenuta a Strasburgo, 11 dicembre 1951*, in L.V. MAJOCCHI e F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo*, Napoli, Guida, 1979, pp. 173-191. La citazione è a p. 190.

L'azione di De Gasperi nel campo europeo è nel contempo razionale e ideale. De Gasperi ha ben presenti le necessità dettate dalla ragion di Stato, ma proprio perché è uomo di Stato a tutto tondo sa guardare avanti, sa leggere il cambiamento, capisce la cesura profonda rappresentata nella storia del Continente dalla seconda guerra mondiale e si accinge alla creazione di una nuova Europa, nel nuovo contesto del sistema mondiale degli Stati, abbandonando velleità di politica di potenza nazionale. In quel momento storico, lo ha detto molto bene Kohl in occasione di una commemorazione per il cinquantenario della morte dello statista trentino, essere realisti significava essere idealisti. E questo ci permette anche di capire perché De Gasperi abbia avuto un'attenzione particolare per i movimenti per l'unità europea, all'interno dei quali trovava risposte adeguate ai cambiamenti storici in corso.



Puglia Grafica Sud - Bari

CARLO RUSSO

Giudice emerito della Corte europea dei diritti dell'uomo

L'Europa di Jean Monnet

Ringrazio il presidente per il saluto così cordiale ed affettuoso e anche per il ricordo di un grande europeista, Giuseppe Petrilli, presidente del Movimento europeo, che all'idea dell'unione europea ha dato un contributo importante di pensiero e di azione. E ringrazio Emilio Colombo e gli organizzatori, per avermi chiamato a partecipare a questo incontro a parlare di uno dei grandi protagonisti della costruzione europea la cui memoria rischia di scomparire.

Mi sono sentito dire recentemente, ripetendo la frase manzoniana, «Jean Monnet – Carneade -, ma chi era costui?». Le figure di De Gasperi, Adenauer, Schuman appartengono alla storia perché sono stati grandi Presidenti del Consiglio, grandi politici che hanno contribuito all'unione europea. Jean Monnet è un personaggio singolare, anche per sua volontà, un personaggio che rimane un poco misterioso, che ha preferito lavorare piuttosto dietro le quinte che comparire in prima persona nel processo di costruzione dell'Europa. Io ho avuto la ventura di collaborare con lui, di essere legato a lui da un rapporto di amicizia, di aver fatto parte con Emilio Colombo, Mariano Rumor, con Malagodi, con Saragat, con La Malfa di quel Comitato Monnet che ha dato un contributo considerevole a superare momenti difficili nella costruzione dell'Europa.

Parlando di Jean Monnet voglio esaminare due aspetti: 1) Jean Monnet inventore della Comunità carbosiderurgica e della Comunità europea di difesa; 2) Jean Monnet e il Comitato d'azio-

ne creato per chiamare il maggior numero possibile di persone, al di là dei governi, a dare il loro contributo alla costruzione dell'Europa.

Jean Monnet, padre della Comunità carbosiderurgica. E qui appare un aspetto interessante di questo personaggio. Come Jean Monnet arriva alla CECA? Lo scrive lui stesso. Vi era il problema della Germania. La Germania con Adenauer stava ricostruendo la sua economia e occorreva aiutarla a raggiungere l'obiettivo. Ma questo contrastava con la politica francese. La Francia era preoccupata, giustamente, che la grande industria tedesca, l'industria dell'acciaio e del carbone, potesse portare a un terzo conflitto mondiale. La storia insegna quanto l'aspetto economico abbia contribuito alla guerra del 1870 e a quelle, poi, del '14 e del '45. D'altra parte, gli Stati Uniti e l'Inghilterra spingevano. Vi era un limite alla produzione di carbone da parte della Germania fissato nell'accordo di pace. E ad un certo momento Stati Uniti e Inghilterra, corresponsabili della politica verso la Germania con la Francia, intervennero sul governo francese per eliminare il vincolo. Fu convocata a Londra una conferenza dei ministri degli Esteri americano, a quell'epoca Acheson, inglese, Bevin, e francese, Robert Schuman. Presidente del Consiglio in quel momento era Bidault. Schuman si rivolse a Monnet, che era stato ministro con de Gaulle nel governo di Algeri, uno dei primi francesi ad accogliere l'appello del generale francese. Liberata la Francia, diventò ministro per il Piano e per l'attuazione del Piano Marshall e si rese conto che il Piano non poteva raggiungere i suoi obiettivi se non si realizzava un principio di integrazione economica europea. Schuman si rivolse a Monnet, e Monnet rispose: «non possiamo dire di no agli inglesi e agli americani». D'altra parte, il governo rischiava di cadere all'Assemblea nazionale se accettava di eliminare il vincolo all'estrazione di carbone delle miniere tedesche.

Monnet amava fare lunghe passeggiate, lo ricorda nelle sue memorie, e in una passeggiata sulla riva del fiume pensò a come risolvere il problema ed ebbe un'idea: la Francia non può accettare che aumenti la produzione del carbone, ma se, in realtà, l'industria siderurgica francese e quella tedesca si unificassero sotto un'Alta Autorità a quel momento non vi sarebbe più il rischio che l'industria pesante tedesca porti al riarmo della Germa-

nia. Ritornato in ufficio, si rivolse a due collaboratori. L'uno, un nome che ritroveremo poi nel processo di unificazione europea: Hirsch; l'altro un professore di diritto internazionale: Reuter.

Il tempo stringeva. Il lunedì, Schuman doveva andare a Londra con una proposta precisa e si era già al venerdì. Reuter diceva: «Mettere la produzione siderurgica della Francia e della Germania sotto una Alta Autorità comune è un'idea valida, ma dobbiamo pensare che vi sono miniere di carbone anche in Belgio, che vi è il problema del Lussemburgo» e che a quel momento esisteva un accordo economico, quello del Benelux, che legava Olanda, Lussemburgo e Belgio. E, allora, l'idea iniziale si allargò. Non più solamente Francia e Germania, ma anche Belgio e Olanda e si poneva già da quel momento il problema del rapporto con l'Inghilterra.

Monnet ha sempre privilegiato il rapporto con l'Inghilterra. Già nella prima guerra mondiale era stato a Londra, per coordinare la politica economica francese con quella inglese, ed era a Londra nel momento dell'appello di de Gaulle incaricato di una missione economica. Si decide allora. Monnet andrà a Londra a cercare di convincere gli inglesi a partecipare a questa prima fase di unificazione della produzione del carbone e dell'acciaio. Ma occorre che il governo francese dia disco verde, poi occorrerà parlare con la Germania. Monnet andò dal Capo di Gabinetto di Bidault, Clappier mi pare, e gli consegnò un appunto. Fortunatamente per la storia, anche le circostanze acquistano un peso. Clappier non diede grande importanza all'appunto. D'altra parte, Bidault, uomo intelligente, non aveva fama di essere un gran lavoratore. Monnet decise di portare una copia del progetto a Schuman. Schuman amava tutti i fine settimana raggiungere Metz in treno. Monnet corse alla stazione e gli consegnò la bozza di progetto appena elaborato. Schuman ha tempo nel viaggio verso Metz di leggere l'appunto e di riflettere. Quando ritornò la domenica, il suo Capo di Gabinetto andò alla stazione a riceverlo e Schuman disse: «Questa è la soluzione. Io sono assolutamente d'accordo. Porterò domani al Consiglio dei ministri la proposta di Monnet, ma occorre che la Germania dia l'assenso».

Monnet partì per Londra. Clappier per Bonn e arrivò a Bonn quando Adenauer si trovava in Consiglio dei ministri. Si rivolse

all'uscire e disse: «Ho urgenza di parlare con il Cancelliere». Il Cancelliere uscì dal Consiglio dei ministri. Clappier gli fece leggere il progetto e Adenauer, senza neanche rientrare nella sala del Consiglio gli disse: «Io sono d'accordo. Questo risolve il mio problema che è quello dell'eguaglianza tra la Germania e gli altri Paesi. Se alla rinuncia della Germania corrisponde quella della Francia, del Belgio e dell'Olanda e del Lussemburgo, io sono d'accordo!».

A questo punto Adenauer ebbe un'esitazione: «Cosa facciamo dell'Italia? Cosa facciamo dell'amico De Gasperi? Non possiamo lasciarlo fuori». E chiamò al telefono De Gasperi. De Gasperi ebbe la stessa reazione che aveva avuto Adenauer. «Io sono d'accordo. L'Italia è disposta a marciare, a partecipare alla costruzione». Monnet andò a Londra e Londra non accettò il limite della sovranità. Questa l'origine, quindi, della Comunità carbosiderurgica e, quando si inaugurò la conferenza, il discorso introduttivo di Monnet fu di altissimo valore storico-politico. Monnet disse: «È una scelta politica, non è una scelta economica. È un primo passo verso la costruzione europea». Nella conferenza trovò delle resistenze. Paradossalmente uno dei Paesi che resistette fu l'Olanda. Spierenburg fu uno dei più duri a rinunciare alla sovranità. In un primo momento anche Taviani, il delegato italiano, si mostrò preoccupato. Preoccupato per l'industria siderurgica italiana che viveva di alti dazi doganali. Devo dire a questo punto che due persone hanno dimostrato grande intelligenza politica. Uno è Isidoro Bonini, presidente dell'IRI, che dal primo momento si schierò a favore della Comunità carbosiderurgica. Vi è un suo appunto a De Gasperi in cui afferma: «Avremo certo dei momenti di difficoltà, ma poi cadranno i dazi doganali e ne avrà un vantaggio tutta l'industria italiana». Lo sviluppo dell'industria italiana nasce proprio dalla Comunità carbosiderurgica. L'altro è un genovese, Angelo Costa, presidente della Confindustria, ma liberale vero che crede al liberismo, e anche lui, nonostante le resistenze dei siderurgici italiani, si schierò per la Comunità carbosiderurgica.

Jean Monnet ha realizzato il suo obiettivo e la Comunità carbosiderurgica è il primo passo di costruzione dell'Europa. Non dimentichiamo che i poteri dell'assemblea parlamentare della

CECA erano rilevanti; successivamente furono ridotti, ma quello iniziale era un potere effettivo dell'assemblea parlamentare come anche dell'Alta Autorità carbosiderurgica, di cui Jean Monnet fu il primo presidente.

Adenauer avrebbe potuto mandare come suo delegato alla conferenza di Parigi un diplomatico, un uomo politico – De Gasperi aveva scelto Taviani che era deputato –, avrebbe potuto scegliere un grande economista. Nominò un giovane, Hallstein, e Hallstein fu un altro protagonista, non in primo piano come Jean Monnet, ma, come per l'Italia Attilio Cattani, fu uno degli artefici del processo di costruzione rimasti un poco nell'ombra perché non hanno mai amato essere alla ribalta.

Jean Monnet è anche il creatore della CED. Siamo nel tempo della guerra di Corea, alla vigilia del rischio di una nuova guerra mondiale. Noi abbiamo avuto nel dopoguerra due momenti di rischi effettivi. Uno fu la guerra di Corea, con l'implicazione della Cina e con il rischio che la Russia sovietica intervenisse a fianco della Cina; l'altro è la crisi dei missili di Cuba, risolta dal colloquio Kennedy-Kruscev, ma anche per l'intervento di Papa Giovanni XXIII, che ha dato un contributo determinante al dialogo tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Gli Stati Uniti si dissero pronti a mandare i soldati a combattere in Europa, a battersi se l'Unione Sovietica fosse intervenuta, ma non potevano far morire i loro giovani senza che gli europei partecipassero alla difesa dell'Europa. L'Inghilterra si dichiarò pronta a farlo, la Francia anche, ma occorreva che la Germania difendesse le sue frontiere e fosse in qualche modo partecipe allo sforzo bellico. Quindi, gli Stati Uniti e l'Inghilterra chiesero il riarmo tedesco. Presidente del Consiglio in Francia era Pleven in quel momento. Si ripeté allora in misura maggiore quello che era avvenuto per la Comunità carbosiderurgica. L'Assemblea nazionale non avrebbe consentito il riarmo tedesco. Intervenne ancora una volta Jean Monnet, che propose di riprendere l'esperienza della CECA. Se, invece di creare divisioni tedesche, creeremo divisioni in cui vi saranno un reggimento tedesco, uno reggimento francese, uno belga, uno inglese o italiano, in quel momento sarà l'esercito europeo, non sarà più l'esercito tedesco. Di qui nasce l'idea della CED.

De Gasperi, mentre accetta la Comunità carbosiderurgica, il suo alto senso democratico non gli consentì di accettare il principio della difesa europea se non vi fosse un governo europeo, affermò non essere possibile rinunciare alla sovranità e ai poteri del Parlamento se non affidandoli a un governo europeo responsabile di fronte a un parlamento europeo. Di qui la proposta dell'articolo 38, l'Assemblea *ad hoc* e l'opera di Paul Henry Spaak, un altro grande costruttore dell'Europa.

In questi due passaggi determinanti della costruzione europea Jean Monnet fu il protagonista. Nascono dalla sua mente la CECA e la CED. Quindi, è veramente a giusto titolo uno dei padri fondatori dell'Europa.

Lo è anche per il Comitato Monnet. Io ho avuto l'onore con Emilio Colombo di aver fatto parte del Comitato Monnet dal suo nascere alla sua conclusione. Cos'era il Comitato Monnet? Varsori in un profilo di Jean Monnet lo descrive molto bene. Vi partecipavano i segretari dei partiti politici, i dirigenti dei sindacati, gli industriali – per l'Italia Gianni Agnelli e Giuseppe Petrilli ne facevano parte – grandi giornalisti, uomini di cultura. Era il tentativo di investire tutta la comunità civile nel processo di costruzione europea. Questa l'idea di Jean Monnet. Non bastano i governi, non bastano i parlamenti; occorre che le società civili si mobilitino. E la partecipazione di Giulio Pastore, del segretario Viglianesi della UIL, poi dopo anche quello della CGIL al Comitato Monnet ha contribuito a far sì che i sindacati diventassero uno strumento di spinta alla costruzione europea. Altrettanto avvenne per gli industriali. La presenza di Gianni Agnelli, di Falk, di Pirelli per l'industria privata, la presenza dell'IRI per l'industria di Stato. Bonini e Petrilli hanno contribuito ad allargare la coscienza dell'integrazione europea. Ci trovavamo tre o quattro volte all'anno. Le sedute erano introdotte da Jean Monnet che indicava i temi. Poi, per due o tre giorni vi era discussione libera con l'impegno di tutti di non portare fuori nulla di quello che si era deciso. Vi erano grandi giornalisti: vi hanno partecipato Montanelli, Alfio Russo, Missiroli. Nulla usciva dalle nostre riunioni. Poi Jean Monnet scriveva le conclusioni che inviava ad ognuno di noi, chiedendoci di trasmettergli i nostri emendamenti e le nostre osservazioni.

Sono consigliere della Fondazione Monnet e ho trovato negli archivi della Fondazione non solo tutte le lettere che Jean Monnet mi ha indirizzato in tanti anni – io sono disordinato, non tenevo copia delle mie risposte – ma ho trovato le mie risposte e ho potuto, con il contributo del Comitato Monnet, ricostruire alcuni momenti determinanti: la «crisi della sedia vuota» dovuta alla politica gaullista, poi risolta da Emilio Colombo con il Compromesso di Lussemburgo, la prima ammissione dei partiti politici inglesi, conservatori e laburisti, al Comitato Monnet che è stato il preludio, poi, alla partecipazione del governo inglese con negoziati resi più difficili dall'intransigenza gaullista. Anche qui Monnet ha dato un contributo determinante con il suo metodo, da lui descritto nel suo libro *Cittadino d'Europa*: «L'importante è avere chiaro l'obiettivo da raggiungere. Il mio obiettivo sono gli Stati Uniti d'Europa. Questo è il traguardo che io voglio raggiungere. Però, sono un realista e mi rendo conto (e qui è la differenza tra Jean Monnet e Altiero Spinelli) che si deve salire – e qui riprende un pensiero del montanaro De Gasperi quando parlava dell'ascensione che bisogna mettere chiodo dopo chiodo e fare passo dopo passo – l'importante, ripete Monnet, è che sia chiara la meta, poi si va secondo quello che le circostanze consentono».

Per questo era giusto tra i protagonisti, accanto a De Gasperi, accanto ad Adenauer, accanto a Schuman, rendere omaggio a questo grande europeo che era Monnet.

Ma vorrei ancora qui dire due cose, riallacciandomi alla relazione così bella di Emilio Colombo su De Gasperi e a quella altrettanto bella e interessante su Adenauer. Un ricordo di De Gasperi di qualche giorno prima della sua morte. Eravamo all'inizio di agosto di cinquant'anni fa. Io ero a quel tempo Sottosegretario al ministero dell'Interno con Mario Scelba Presidente del Consiglio e ministro dell'Interno. In pratica avevo la responsabilità del ministero dell'Interno perché Scelba privilegiava il suo ruolo di Presidente del Consiglio. Io alla sera andavo nello studio di avvocato di Mario Scelba, in via Bissolati, a riferirgli quello che era avvenuto durante la giornata al ministero dell'Interno. Quella sera di agosto andai nello studio di Scelba mentre lui parlava al telefono e lo sentii ripetere: «No, credimi, no, non è possibile,

non posso farlo». Poi, posò il ricevitore e mi disse: «Parlavo con De Gasperi che si trova a Sella di Valsugana e mi chiedeva di mandargli un aereo a Verona perché voleva andare a Bruxelles dove si discute della CED». E io gli ho detto: «Ma perché gli hai risposto così duramente più volte di no?». Scelba era un uomo duro, ma molto di cuore. Mi ha risposto singhiozzando: «De Gasperi sta morendo. Avrà pochi giorni di vita. Io sono in contatto con sua moglie quattro, cinque volte al giorno. Ma ormai non vi è più nulla da fare. Se gli mando l'aereo probabilmente muore nell'ambulanza che da Sella lo porta a Verona». De Gasperi voleva rendere un ultimo servizio all'Europa. A Scelba aveva detto al telefono: «Io vado – ministro degli Esteri era Piccioni che si trovava a Bruxelles – io vado al fianco di Piccioni. So che in Europa conto ancora e che un mio appello può essere accolto anche dalla stessa Francia. Posso trovare le parole per convincere. Posso ancora salvare la CED».

La storia non si fa con le ipotesi, quindi nessuno può dire se De Gasperi, presente al negoziato, avrebbe potuto salvare la CED. Quello che è certo è il suo atto di generosità, la sua volontà di rendere un ultimo servizio alla costruzione europea.

Un ricordo di Adenauer. Eravamo al giorno della firma dei Trattati della Comunità economica europea e dell'Euratom in Campidoglio. Tu c'eri Emilio [Emilio Colombo] come c'ero io. Siamo, forse, tra gli ultimi sopravvissuti di quelli che hanno assistito alla firma di questo documento così importante nella storia europea. Adenauer, il giorno prima, aveva telefonato ad Antonio Segni – anche Segni meriterebbe di essere ricordato come Carlo Sforza, come Gaetano Martino, come Paul Henry Spaak, tra i padri dell'Europa – e Adenauer disse a Segni: «Prima di andare in Campidoglio voglio rendere omaggio alla salma di De Gasperi». Il protocollo prevede che quando un Capo di Stato o un Primo ministro arriva in forma privata vada ad accoglierlo all'aeroporto il Sottosegretario alla Presidenza. Io ero allora Sottosegretario alla Presidenza con Antonio Segni. Sono andato a Ciampino, con l'ambasciatore di Germania a Roma, ad accogliere Adenauer. L'ambasciatore ha portato una corona e prima di andare in Campidoglio siamo andati nella Chiesa di San Lorenzo fuori le mura,

davanti al monumento di Manzù che ricorda De Gasperi. Adenauer ha depositato la corona davanti alla tomba di De Gasperi, poi si è inginocchiato ed è rimasto qualche minuto in ginocchio e in preghiera, poi è risalito in macchina e mi ha ringraziato di averlo accompagnato. Mi ha detto: «Non avrei potuto andare a firmare i Trattati di Roma in Campidoglio se prima non fossi andato a ringraziare De Gasperi. Senza di lui questo giorno così lieto e così importante per la storia d'Europa non si sarebbe realizzato».

Così, queste grandi figure, Schuman, Adenauer e De Gasperi si legano insieme, sono veramente i grandi padri dell'Europa, uomini di confine che sapevano cosa la guerra rappresentava. A Colonia, Adenauer; a Metz, deputato nel Parlamento tedesco Robert Schuman prima di essere deputato al Parlamento francese; deputato nel Parlamento di Vienna De Gasperi prima di essere grande uomo politico italiano. Erano uomini che sapevano che il primo dovere di un uomo politico è quello di garantire la libertà, la giustizia e la pace, e l'unità dell'Europa era per loro garanzia di pace per i nostri figli, per i nostri nipoti, per il mio piccolo pronipotino Michele.

EDMONDO PAOLINI
Giornalista - pubblicitista

Altiero Spinelli tra la fondazione del MFE e il “nuovo corso”

Il periodo che va dalla fondazione del Movimento federalista europeo alla fine dell'iniziativa del Congresso del popolo europeo racchiude alcune tra le azioni politiche più importanti realizzate da Altiero Spinelli – se escludiamo il Progetto di trattato di Unione europea approvato nel febbraio 1984 – nel tentativo di dar vita alla federazione europea.

Per comprendere l'azione di Spinelli durante questi anni è necessario accennare brevemente al *Manifesto per un'Europa libera e unita*, comunemente noto come il *Manifesto di Ventotene*, che enunciava due idee politiche nuove: la prima, che la battaglia per l'unità federale dell'Europa non era solo un bell'ideale, un sogno, ma un progetto di azione politica da realizzare subito; la seconda, che la battaglia per la federazione europea avrebbe creato una diversa separazione tra le forze politiche, dividendo all'interno dei partiti tradizionali coloro che, dopo la fine della guerra, avrebbero lottato per riconquistare il potere nazionale e coloro che si sarebbero battuti per un nuovo potere sovranazionale, quello europeo. Il *Manifesto*, come afferma Norberto Bobbio, «non è solo un'enunciazione di principi, ma un vero programma di azione politica» e, come scrive lo storico Dino Cofrancesco, rappresenta «il passaggio del federalismo europeo dall'utopia alla scienza».

Nel *Manifesto* Spinelli individuava anche la forza politica necessaria per realizzare l'obiettivo dell'unità politica dell'Europa: un movimento federalista a struttura sovranazionale. Scriveva, infatti:

Con la propaganda e con l'azione, cercando di stabilire in tutti i modi accordi e legami fra i singoli movimenti che nei vari Paesi si vanno certamente formando, occorre sin d'ora gettare le fondamenta di un movimento che sappia mobilitare tutte le forze per far nascere il nuovo organismo che sarà la creazione più grandiosa e innovatrice sorta da secoli in Europa (...): un saldo Stato federale.

Liberato dal confino, in conseguenza della caduta del fascismo il 25 luglio 1943, Spinelli rientrava a Roma il 19 agosto e solo otto giorni dopo, il 27 e 28 agosto, organizzava a Milano, in casa di Mario Alberto Rollier, il convegno costitutivo del Movimento federalista europeo, insieme ad alcuni reduci dal confino, dal carcere, dalla cospirazione antifascista e ad antifascisti che nel Continente avevano aderito ai principi del *Manifesto*, per merito di Ursula Hirschman, allora moglie di Eugenio Colorni, e di Ada Rossi, moglie di Ernesto Rossi. Tra la trentina di partecipanti figuravano, oltre a Spinelli, Rossi e Colorni, Vittorio Foa, Franco Venturi, Guglielmo Jervis, Giorgio Braccialarghe, Alberto Mortara, Arialdo Banfi, Lodovico Belgiojoso, Leone Ginzburg. Quasi tutti i partecipanti, dopo l'8 settembre, entrarono nella Resistenza e alcuni, come Colorni, Ginzburg, Jervis, vi trovarono la morte.

Al convegno di fondazione del MFE vennero prese, in particolare, due decisioni che determinarono lo sviluppo della battaglia federalista: la scelta di creare un "movimento", anziché un "partito", e quella di conferire ad esso una dimensione sovranazionale.

Dopo l'8 settembre, per evitare la cattura da parte dei nazifascisti, Spinelli, Rossi ed altri antifascisti passarono il confine svizzero e in Terra elvetica ottennero le prime adesioni al movimento. Per ottemperare alle decisioni prese nel corso del convegno milanese, Spinelli organizzò quattro riunioni, alle quali parteciparono resistenti di nove Paesi europei (e alcuni rappresentanti di partiti antifascisti italiani), compreso qualcuno della Germania nazista, come la giovane Hilda Meisel che, con lo pseudonimo di Hilda Monthe, aveva già pubblicato a Londra, nel 1943, il volume *The Unity of Europe*. Nell'ultima delle quattro riunioni, tenutasi a Ginevra nei giorni 6-7 luglio 1944, venne approvata una risoluzione che, tra l'altro, affermava:

La pace europea è la chiave di volta della pace nel mondo. Difatti, nello spazio di una sola generazione l'Europa è stata l'epicentro di due conflitti mondiali, che hanno avuto, soprattutto, origine dall'esistenza su questo continente di trenta Stati sovrani. È necessario rimediare a questa anarchia con la creazione di un'Unione federale fra i popoli europei (...). L'Unione federale dovrà avere essenzialmente: un governo responsabile non verso i governi dei vari Stati membri, ma verso i loro popoli (...). Un esercito messo agli ordini di questo governo (...). Un tribunale supremo.

La risoluzione di Ginevra venne diffusa tra gli uomini della resistenza europea e trovò eco soprattutto in Francia, dove le affermazioni federaliste divennero il nucleo centrale del documento predisposto per il congresso di unificazione dei principali movimenti di resistenza francesi e comparvero addirittura sui muri di alcune città, tra cui Lione. Spinelli, che era rientrato in Italia chiamato da Leo Valiani e Ferruccio Parri al CLNAI – divenendo, tra l'altro, l'autore dei due principali documenti del PdA, vale a dire il *Piano di lavoro* e la *Lettera aperta* degli azionisti ai sei partiti del CLN –, venuto a conoscenza del successo della risoluzione di Ginevra, passò clandestinamente il confine francese e, con Ursula Hirschman che aveva sposato dopo la morte di Eugenio Colorni, organizzò, dal 22 al 25 marzo 1945, la prima Conferenza federalista sovranazionale non clandestina, cui parteciparono, tra gli altri, Albert Camus (direttore di «Combat», il più importante giornale della resistenza francese che aveva diramato gli inviti alla Conferenza), George Orwell (scrittore inglese), Immanuel Mounier (fondatore di «Esprit» e padre del personalismo comunitario), Lewis Mumford (sociologo e urbanista americano) ed esponenti della resistenza francese, come André Philip, Jacques Boumel, André Ferrat, relatore generale con Spinelli alla Conferenza.

Al termine dei lavori venne approvata una risoluzione che riprendeva in gran parte il testo di quella di Ginevra e che venne pubblicata, insieme al resoconto della Conferenza, in un opuscolo che riportava anche due articoli di Spinelli, l'uno firmato da Spinelli con il suo vero nome, l'altro con lo pseudonimo «Albert Altier» e dal titolo *Les tâches de la politique extérieure française*. È in questo secondo articolo che Spinelli indicava, per primo, non

solo la necessità di un'assemblea costituente (cosa per altro chiesta dieci anni prima da Carlo Rosselli), ma il metodo necessario per realizzarla:

La Francia dovrà prendere l'iniziativa di proporre a tutti gli Stati del Continente che, sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sicurezza, le assemblee o i parlamenti designino nel loro seno delle commissioni rappresentative le quali si riuniranno allo scopo di elaborare in comune un progetto di patto fra i Paesi europei per risolvere le difficoltà comuni e stabilire la pace e la concordia nel Continente (...). Il patto dovrà prevedere la creazione di istituzioni europee capaci di realizzarle. Queste commissioni dovranno essere formate da delegati di assemblee popolari e non da rappresentanti dei diversi Stati.

Sul metodo costituente Spinelli aveva già formulato la procedura nella lettera inviata a Camus, alla vigilia della Conferenza sovranazionale di Parigi, nella quale scriveva:

Tutte le rinascenti democrazie e quelle che risorgeranno nei prossimi mesi devono ancora risolvere il problema di darsi basi solide. Quasi dovunque ci saranno assemblee costituenti che dovranno rivedere tutta la struttura dello Stato e la politica generale. È in questa fase che è necessario risolvere il problema della federazione europea (...). Le correnti federaliste dei diversi Paesi devono porsi il compito immediato di ottenere che le maggioranze delle assemblee costituenti (o dei parlamenti regolari nei Paesi che non avranno costituenti) decidano di accingersi alla elaborazione delle istituzioni fondamentali della federazione europea, d'accordo con altri Paesi europei che abbiano preso la stessa decisione.

Il modello costituente, cioè l'affidamento ad un'assemblea emanazione del popolo e non ad un organo rappresentante i governi, fu riproposto da Spinelli – che nel gennaio 1946 per alcuni mesi lasciò l'impegno politico e federalista – nei suoi articoli a sostegno del Piano Marshall, concepito allo scopo di creare tra i Paesi europei un tipo di organizzazione federale, e alla grande Conferenza dell'Aja del 1948.

Ma fu durante il 1950 che si ebbero due avvenimenti fondamentali per la possibilità di avviare il processo di realizzazione della federazione europea: la Petizione federalista e la Dichiarazione Schuman. Nel mese di marzo i federalisti lanciavano a livel-

lo sovranazionale la Petizione per un Patto di unione federale europea invitando i cittadini a sottoscriverla

per chiedere che l'Assemblea europea della CECA e il nostro Parlamento prendano immediatamente tutte le misure necessarie affinché le Nazioni democratiche d'Europa si vincolino tra loro, mediante un Patto federale (...). Questo Patto deve istituire un'autorità politica europea sovranazionale, democraticamente eletta, munita dei poteri necessari per garantire l'uguaglianza dei diritti dei suoi popoli e le libertà fondamentali dei suoi cittadini; realizzare una progressiva unificazione economica; condurre una politica estera comune, organizzare la comune difesa.

La Petizione è importante per due motivi: il primo, l'alto prestigio personale di coloro che ne erano i promotori – nel Comitato internazionale figuravano, per l'Italia, tra gli altri, Benedetto Croce, Stefano Jacini, don Sturzo, Maria Montessori, Ugo La Malfa, Ferruccio Parri, Edoardo Arnaldi, Nicolò Carandini, Luigi Salvatorelli, Gaetano Salvemini, Carlo Levi, Alberto Moravia, Piero Calamandrei, Adriano Olivetti; facevano, inoltre, parte del Comitato nazionale, Federico Chabod, Luciano Bolis, Eduardo De Filippo, Vittorio De Sica, Aldo Garosci, Giovanni Gronchi, Gaetano Martino, Ildebrando Pizzetti, Ernesto Rossi, Manlio Rossi Doria, Pietro Valdoni, Lionello Venturi – il secondo, il fatto che il suo successo ebbe un ruolo fondamentale nel convincere l'allora Presidente del Consiglio e ministro degli Esteri italiano, Alcide De Gasperi (che in un primo momento non aveva voluto aderire all'iniziativa ritenendola troppo federalista) ad abbracciare definitivamente la concezione federalista, dopo un periodo d'incertezza in cui si dichiarava indifferentemente per il modello confederale o federale, sottoscrivendola pubblicamente durante la manifestazione conclusiva.

La *Dichiarazione* del Primo ministro francese Robert Schuman, ispirata da Jean Monnet e preventivamente concordata con il Cancelliere tedesco Konrad Adenauer, formulata il 9 maggio a Parigi, dava vita alla prima Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Mentre il Trattato per la CECA, al quale avevano aderito, oltre l'Italia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo, si stava perfezionando (sarà firmato il 18 aprile 1951), il quadro politico internazionale si modificava rapidamen-

te, con la definitiva spaccatura tra mondo occidentale e mondo orientale, di cui la definizione di Churchill di «Cortina di ferro» ne era l'esemplificazione più chiara. La conseguenza politica era che il governo americano, appoggiato anche da quello inglese, preoccupato per l'espansionismo sovietico, pensò al riarmo della Germania, ma la Francia contrappose la proposta di un esercito europeo nell'ambito della CECA. Fu il Primo ministro francese, René Plevén che, il 24 ottobre 1950, lanciò la proposta di una Comunità europea di difesa (CED), subito fatta propria dai sei Paesi della CECA. Spinelli al riguardo scriveva:

Non c'è più tempo da perdere. Gli accordi per l'esercito europeo devono essere accompagnati da accordi di unificazione federale. E il primo passo serio non può essere altro che la convocazione di una Conferenza dei rappresentanti degli Stati democratici del Continente più direttamente interessati alla comune difesa, per accordarsi sullo statuto dell'Assemblea costituente europea.

A favore della CED vi fu una mobilitazione generale dei federalisti e, soprattutto, di Spinelli, il quale rivestì un ruolo determinante durante tutti i lavori, soprattutto con il *Memorandum* inviato a De Gasperi a commento del *Rapporto preliminare sul progetto di Trattato*. Nel *Memorandum* Spinelli dimostrava chiaramente che per dar vita a un esercito europeo era necessaria una Comunità politica comune che lo gestisse sia in senso politico, che economico e militare. De Gasperi, che in un suo intervento riconobbe l'utilità del *Memorandum*, seguì la strategia di Spinelli e si batté strenuamente nelle varie sedute del Comitato dei Ministri fino a far approvare l'inserimento nel Trattato CED dell'art. 38, che prevedeva la creazione di una Assemblea *ad hoc* (composta dai membri dell'Assemblea parlamentare della CECA, integrata da tre membri per l'Italia, Francia e Germania) e l'automatica realizzazione della Comunità politica entro sei mesi dall'entrata in vigore del Trattato. Di grande spessore politico era l'intervento di De Gasperi alla seduta dei ministri degli Esteri dell'11 dicembre 1951, nel quale egli affermava: «L'Italia è pronta a trasferire ampi poteri a una Comunità europea purché questa sia democraticamente organizzata e dia garanzie di vita e di sviluppo».

L'Assemblea *ad hoc* si identificava nel progetto costituente che Spinelli aveva perseguito fin dal 1945 e si avvaleva dei suoi contributi, soprattutto nell'elaborazione delle risoluzioni finali sui vari temi, da lui redatte sulla base dei lavori giuridici del gruppo di studi americano sul federalismo della *Harvard University*, guidato da Friedrich e Bowie, e dalle proposte pervenute dai membri del Comitato di studi per la costituzione europea, presieduto da Paul-Henri Spaak, presidente del Movimento europeo. In questo periodo i federalisti promossero una serie d'iniziative che ottennero risultati importanti, come l'appoggio del generale Eisenhower, comandante in capo delle Forze alleate in Europa che, di passaggio a Roma per tornare negli Stati Uniti (dove venne eletto Presidente), incontrò De Gasperi ed ebbe un colloquio con i federalisti nella sede romana del MFE, confermando loro l'impegno degli Stati Uniti a favore della CED. Di grande interesse anche l'opuscolo *L'ora della federazione europea*, edito dal ministero della Difesa italiano, che enunciava i vantaggi di un esercito europeo in confronto a quello nazionale.

È noto come il trattato CED, che automaticamente avrebbe realizzato la Comunità politica, venne ratificato subito dalla Germania e dai Paesi del Benelux, ma non fu mai portato alla ratifica nel nostro Paese, malgrado gli appassionati appelli di De Gasperi (dimessosi dalla Presidenza del Consiglio a seguito dei risultati elettorali del giugno 1953), fino a pochi giorni dalla morte, e sia definitivamente fallito per una mozione di procedura del Parlamento francese.

Fallita la CED, Spinelli abbandonò la politica di "consigliere del principe" ed iniziò immediatamente una politica di radicale opposizione all'Europa dei governi. Era questo il "nuovo corso" federalista, col quale egli cercò di mobilitare l'europesismo ormai «diffuso» in una protesta popolare crescente, lanciando l'iniziativa federalista del Congresso del popolo europeo: un tipo di elezioni primarie alle quali i cittadini erano chiamati per eleggere dei delegati che dovevano redigere la costituzione dell'Europa.

Il Congresso del popolo europeo raccolse subito un notevole successo, dovuto al grande impegno dei federalisti e alla novità politica dell'iniziativa, che coinvolse personalità del mondo poli-

tico, economico e culturale: firmò a Milano, tra gli altri, il cardinale Montini, mentre a Roma, in tre giorni, furono raccolte più di 130 mila firme. Anche un gruppo di intellettuali di alto livello, guidati da Mario Albertini, lanciò un appello in favore del CPE e della necessità della federazione europea, creata dalla volontà del popolo europeo. Il CPE ebbe anche l'appoggio della stampa e della RAI, che in una sua trasmissione di punta, «Voci dal mondo», diede in apertura, con grande risalto, la notizia della prima sessione del CPE a Torino, con le interviste a Norberto Bobbio, ad Altiero Spinelli e a Cesare Merlini; ampio il contributo di molte associazioni, in particolare del Consiglio dei comuni d'Europa, che mise a disposizione dei federalisti le necessarie strutture di centinaia di comuni per la raccolta delle firme.

Ma, dopo qualche anno, il CPE cominciò a subire una forte flessione. In una lunga intervista per un programma della RAI sulla storia dell'unità europea, Altiero Spinelli affermò che le cause principali che avevano portato al fallimento del CPE erano da individuare nei risultati elettorali ottenuti nei diversi Paesi, alti in Italia, scarsi nel resto dell'Europa; nelle difficoltà finanziarie incontrate per sostenere così a lungo lo sforzo organizzativo; e, soprattutto, nella nascita contemporanea della Comunità economica europea, che aveva avuto una partenza piena di successi, per cui la gente difficilmente capiva la differenza tra l'Europa richiesta dai federalisti e quella comunitaria, alla quale i federalisti si opponevano.

Così, anche questa «avventura» (così Spinelli chiamava le sue azioni politiche), come le altre suscitate durante gli anni che andavano dalla fondazione del MFE fino all'esperienza del CPE, si concludeva con una sconfitta. In una frase lasciata nelle sue *Memorie*, egli scriveva:

Ognuna di queste avventure è terminata con una sconfitta dell'avventura stessa e mia (...). Bisogna sentire, però, che il valore un'idea, prima ancora che dal successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte.

Per questo, dopo qualche anno di studio e meditazione, Spinelli riprese a tempo pieno l'azione federalista che portò avanti con la stessa convinzione che da Ventotene lo aveva animato,

come adempiendo a un dovere morale, kantiano, e ispirandosi a Machiavelli, che aveva meditato sulla costruzione del potere politico, e ad Alexander Hamilton, che alla meditazione aveva aggiunto la pratica partecipazione alla costruzione del primo Stato federale del mondo. Ma, soprattutto, facendo propria la definizione dell'eroe politico di Max Weber, per il quale solo tentando l'impossibile si può raggiungere il possibile.

DANIELE PASQUINUCCI

Università degli Studi di Siena

In partibus infidelium.

Altiero Spinelli nelle istituzioni comunitarie

Il 26 marzo 1957, da poco asciugatosi l'inchiostro con cui in Campidoglio erano stati firmati i Trattati istitutivi di MEC ed Euratom, Altiero Spinelli affidava alle pagine del diario la sua sferzante opinione sulla nuova Comunità europea: «un gigantesco imbroglio»¹. Qualche mese dopo, stavolta dalle pagine della rivista fiorentina «Il Ponte», l'invettiva si trasformava in un'analisi più articolata, ma non per questo meno tagliente:

Cosa sono allora questi progetti di mercato comune e di Euratom? Sono la promessa di sei governi di fare una politica commerciale, relativamente più liberale, promessa che si può prendere sul serio solo finché la presente euforia economica durerà e finché non ci saranno altre complicazioni (...) la verità è che l'unificazione dell'Europa può essere fatta solo togliendo ai governi e ai parlamenti nazionali certe prerogative di cui sono estremamente gelosi, e che ormai usurpano, per trasferirle al popolo europeo e ad istituti di democrazia europea².

Il giudizio negativo, che per anni orienterà la posizione dei federalisti nei confronti della Comunità europea, coinvolgeva ovviamente le istituzioni sovranazionali "pseudo-politiche", vale a

¹ A. SPINELLI, *Diario europeo*, I, 1948-1969 (a cura di E. PAOLINI), Bologna, il Mulino, 1989.

² Id., *Le cose più grandi di loro*, in «Il Ponte», XIII, n. 2, febbraio 1957, pp. 163-164.

dire la Commissione e l'Assemblea parlamentare europea³. L'eventuale incremento – in un'ottica evolutiva – dei poteri, delle competenze e della legittimità politico/istituzionale delle due istituzioni sopra richiamate non avrebbe modificato il quadro complessivo, poiché inaccettabile per Spinelli era la filosofia sottesa al processo di integrazione avviato dai sei Paesi della "piccola Europa". Quando, nel maggio 1960, Fernand Dehousse, sulla base dell'art. 138 del Trattato di Roma⁴, presentò all'Assemblea di Strasburgo la sua proposta per l'elezione diretta dei deputati europei, Spinelli (in un discorso da lui scritto per l'on. Franco Ferrarotti⁵ in occasione del dibattito parlamentare sulla "mozione federalista" che chiedeva l'assemblea costituente europea⁶) negò che quel progetto avesse elementi di progresso e denunciò anzi l'insidia nascosta nel tentativo «di istituire elezioni per un'Assemblea che non ha alcun potere né legislativo, né fiscale, né di controllo di un ancora inesistente governo europeo». Il voto europeo, proseguiva il *ghost writer* Spinelli, era una cosa seria e non valeva la pena di svuotarlo di significato per eleggere un'assemblea che comunque avrebbe continuato ad essere «puramente consultiva»⁷.

³ Id., *La prima domanda*, in «Il Mondo», 24 settembre 1957.

⁴ L'articolo in questione attribuiva all'Assemblea europea il compito di elaborare progetti «intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto» secondo una procedura elettorale uniforme per tutti gli Stati membri. Il potere d'iniziativa dell'Assemblea (caso unico di produzione normativa comunitaria) era comunque limitato in modo decisivo dal prosieguo dell'articolo, che conferiva al Consiglio il diritto di stabilire – all'unanimità – «le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri». Su questo tema e sul progetto di Dehousse vedi D. PASQUINUCCI e L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 21 e ss.

⁵ Franco Ferrarotti era approdato al parlamento italiano nel 1960 come rappresentante del Movimento Comunità, subentrando ad Adriano Olivetti, deceduto improvvisamente nel febbraio di quell'anno (cfr. B. CAZZI, *Camillo e Adriano Olivetti*, Torino, UTET, 1962, pp. 366-368).

⁶ Sulla "mozione federalista" cfr. C. ROGNONI VERCELLI, *Il Congresso del popolo europeo*, in S. PISTONE (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, PIME, 1996, pp. 389-390.

⁷ *Archives historiques de l'Union européenne (AHUE)*, Firenze, Fondo Altiero Spinelli (AS), cartella 21, «Articles, discours radiodiffusés à la RAI et correspondance sur le sommet européen. Bilan de l'année 1961», Progetto di discorso per l'on. Ferrarotti, 17 maggio 1961.

Ciò che serviva non erano progetti parziali o estemporanei, ma piuttosto un coerente piano organico per la creazione di una federazione sovranazionale.

Cosa fare, allora, per raggiungere quella meta? Secondo Spinelli bisognava

redigere in comune ed approvare una costituzione federale, la quale definisca le competenze trasferite agli organi dello Stato federale, i quali devono essere democratici, essere cioè sottoposti al controllo dei cittadini della federazione ed esercitare i loro poteri direttamente sui cittadini, restando di competenza degli Stati nazionali solo gli affari di dimensioni e di interesse nazionali.

La redazione della costituzione non poteva tuttavia essere affidata ai governi e alle diplomazie, per evidenti motivi di incompatibilità. Piuttosto gli Stati Uniti d'Europa dovevano nascere da un atto di democrazia. Agli esecutivi e ai parlamenti nazionali spettava infatti di riconoscere da un lato la necessità dell'Europa unita e dall'altro la loro incapacità di soddisfare tale esigenza; e per sciogliere questa aporia era loro dovere, proseguiva Spinelli, concludere un trattato che istituisse il potere costituente democratico del «popolo europeo»⁸.

Sfiducia nei confronti delle classi dirigenti e politiche nazionali, considerate strutturalmente incapaci di promuovere quell'unità europea che le avrebbe spogliate di ruoli, poteri e competenze; potere costituente fondato sull'anelito unitario di un astratto «popolo europeo», stanco dagli antiquati Stati-nazione e ormai pronto ad assumere la funzione di «soggetto federatore»; indisponibilità a riconoscere qualunque validità al progetto comunitario di matrice funzionalista avviato con la Conferenza di Messina del 1955: erano questi gli elementi costitutivi della strategia ideata da Spinelli dopo il fallimento della Comunità di difesa (caduta nell'agosto 1954) e concretizzatasi nell'esperienza, sfortunata, del «Congresso del popolo europeo» (CPE)⁹. Ora, se è vero che il realismo non è l'unico criterio idoneo a valutare un disegno po-

⁸ *Ibidem.*

⁹ Sul quale si rinvia al saggio di C. ROGNONI VERCELLI prima citato.

litico, tanto meno nel caso di un "visionario" come Spinelli, rimane il fatto che con i presupposti fortemente antagonisti prima richiamati l'azione federalista era inevitabilmente destinata a ripiegarsi in sé stessa, fino a trasformarsi in semplice testimonianza e a perdere la capacità d'incidere sul corso degli eventi¹⁰.

All'inizio degli anni Sessanta, tuttavia, Spinelli modificò a fondo non solo la strategia ma anche le finalità della propria azione federalista. La rinuncia all'azione "dal basso" (che senso aveva vedere nel popolo europeo il «soggetto federatore» quando i cittadini francesi tributavano un plebiscito alla V Repubblica gollista¹¹); la riattivazione dei rapporti con la classe politica (anche sulla base delle speranze suscitate dai governi di centro-sinistra, che porteranno Spinelli a promuovere il Comitato italiano per la democrazia europea e a collaborare per tutto il decennio con Pietro Nenni); una concezione dell'unità europea intesa come «solo un capitolo, il capitolo europeo della assai più vasta strategia della rivoluzione democratica»¹² (cercando così di collegare l'obiettivo federalista alle idealità della «Nuova frontiera» dell'amministrazione Kennedy¹³ e alla competizione pacifica tra comunismo e democrazie¹⁴): furono queste le linee che sostanziarono il riposizionamento di Spinelli nella vita politica italiana ed europea.

¹⁰ Sui limiti dell'azione del CPE cfr. D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 30-34.

¹¹ A. SPINELLI, *Diario europeo*, I, 1948-1969, cit., p. 362, annotazione in data 30 settembre 1958; e ID., *Non mollare*, in «Popolo europeo», I, ottobre 1958, dove il commento al referendum francese del 28 settembre si concludeva con l'ammissione del carattere utopistico dell'azione "dal basso": «In un certo senso è giusto che un'idea come la nostra subisca tali disfatte. Essa implica un tal cambiamento nei costumi, nelle leggi, nelle strutture politiche, economiche e sociali che per essere presa sul serio e per smontare le resistenze, deve dimostrare di essere ormai così radicata in alcuni spiriti che nulla può piegarla o spezzarla».

¹² A. SPINELLI, *Diario europeo*, I, 1948-1969, cit., p. 414, annotazione in data 20 settembre 1961.

¹³ ID., *La "Nuova frontiera" della democrazia europea*, in «Popolo europeo», V, n. 4, aprile 1962 (pubblicato anche con il titolo *Al di là del Mercato comune*, in «il Mulino», XI, n. 114, 1962).

¹⁴ D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, cit., specialmente pp. 153-164.

Molti sono i dati di fatto che favorirono l'ennesima "svolta" spinelliana; ai fini della nostra analisi, un particolare rilievo deve essere attribuito all'osservazione dei sostanziali – e inattesi – progressi del Mercato comune, che già a pochi anni di distanza dalla sua creazione poteva essere considerato, come Spinelli riconobbe nel 1962, «il più grande successo – anzi, il solo grande successo – dell'Europa occidentale in questo dopoguerra»¹⁵. Il ripensamento sul MEC non implicava in alcun modo l'accettazione del metodo funzionalista, né fece venir meno le critiche verso il *modus operandi* dell'"eurosfera"¹⁶; esso indicava semmai la volontà di Spinelli di lavorare per trasformare il quadro istituzionale europeo, puntando quindi sulla sua evoluzione e non sul suo collasso. A tal fine, i federalisti dovevano dimostrarsi capaci d'influenzare gli sviluppi comunitari attraverso la definizione di una strategia volta

da una parte [a] sostenere e incoraggiare a fondo il tentativo della Commissione del Mercato comune di diventare un vero governo economico della Comunità e dall'altra [a] chiedere con energia che il cosiddetto Parlamento europeo sia eletto a suffragio universale, sia dotato insieme del potere di scegliere esso la Commissione, di controllare la sua politica ed ottenga il potere permanente di sottoporre a referendum popolare dei Paesi membri le eventuali riforme costituzionali della Comunità¹⁷.

Poste queste basi, i federalisti non potevano escludere l'ipotesi di operare *in partibus infidelium*, per trasformare l'"eurocrazia" – dominata dal Consiglio dei ministri nazionali che «non rende conto delle sue decisioni a nessuna istanza democratica europea»¹⁸ – in una Comunità realmente guidata dalla volontà popolare. Anche in quest'ottica va letto l'impegno profuso da Spinelli, di nuovo nelle vesti di "consigliere del Principe" – stavolta di Pietro Nenni dopo il periodo di collaborazione con Alcide

¹⁵ A. SPINELLI, *La "Nuova frontiera" della democrazia europea*, cit.

¹⁶ S. PISTONE, *I movimenti per l'unità europea in Italia*, in ID. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, cit., p. 37.

¹⁷ A. SPINELLI, *La lunga marcia dei federalisti*, in «Popolo europeo», VI, n. 1, gennaio 1963.

¹⁸ ID., *Una politica europea per le forze democratiche*, in «Federalismo europeo», IV, n. 5 bis, maggio 1963.

De Gasperi – per indirizzare la politica europea degli esecutivi di centro-sinistra: la posta in gioco era l'evoluzione della CEE, nella quale l'Italia «si trova[va] fortemente impegnata»¹⁹.

La nuova attitudine spinelliana, unita al mutato contesto politico italiano, rese ben presto il nome del federalista italiano "spendibile" per l'incarico di commissario europeo. Sin dall'inizio del 1964, Nenni e Ugo La Malfa si mossero per cercare di affiancare Spinelli all'altro membro designato dal governo italiano, il socialista Lionello Levi Sandri²⁰. Tuttavia, in quell'occasione gli ambienti diplomatici a più stretto contatto con la Farnesina esercitarono un'efficace pressione sul ministro degli Esteri, Giuseppe Saragat, riuscendo a farlo convergere sulla candidatura dell'ambasciatore Guido Colonna di Paliano²¹.

Il tentativo andò invece a buon fine nel 1970, ancora una volta grazie al sostegno del PSI e dei partiti laici. Nel Partito socialista, oltre a Nenni, uno dei più convinti sostenitori della nomina di Spinelli fu Riccardo Lombardi, per il quale il federalista italiano, «dal punto di vista della statura politica», poteva essere paragonato a Jean Monnet, «avendo però su di lui il vantaggio di essere non un tecnocrate ma un politico»²².

¹⁹ ID., *Per una politica europea della IV legislatura*, in «il Mulino», XIII, nn. 5-6, maggio-giugno 1963.

²⁰ Cfr. *Carteggio La Malfa-Nenni (1947-1961)*, Roma, Biblioteca del Senato della Repubblica, 1991, p. 89.

²¹ Nenni, informato direttamente da Aldo Moro della preferenza accordata da Saragat a Colonna di Paliano, chiese polemicamente al ministro degli Esteri se non fosse un errore «quello di rimanere chiusi tra scelte burocratiche quando potremmo acquisire allo Stato competenze formatesi al di fuori di ogni carriera». Ma lo stesso Moro preferiva la soluzione "tecnica", quale appariva la nomina di un diplomatico, anche per attenuare il malcontento della DC «che non è rappresentata più nel MEC». Quando Nenni, a giochi ormai chiusi, informò Spinelli che la sua candidatura era caduta, aggiunse che in Consiglio dei Ministri aveva fatto notare che «il principe Colonna [ha] i sacri lombi e tu hai soltanto tre anni di carcere e di confino». Cfr. le lettere di Nenni a Saragat in data 16 giugno 1964 e di Moro a Nenni, s.d. [ma giugno 1964] in Archivio Nenni (AN), carteggio 1944-1979, b. 39, fasc. 1843 «Giuseppe Saragat», e la lettera da Nenni a Spinelli in data 31 luglio 1964, in *AHUE*, AS, cartella 58 «*Relations politiques entre Altiero Spinelli et Pietro Nenni*».

²² Lettera di Riccardo Lombardi a Giacomo Mancini e Francesco De

Iniziava in tal modo l'avventura di Spinelli nelle istituzioni comunitarie: dal giugno 1970 al maggio 1976 nella Commissione europea e poi, dall'ottobre del 1976 fino alla sua scomparsa nel maggio del 1986, nel Parlamento di Strasburgo.

Lo Spinelli "eurocrate" e poi parlamentare europeo è stato oggetto di alcuni studi specifici e non è mia intenzione proporre nuovamente una descrizione dei fatti salienti di questo segmento del percorso politico dell'autore del *Manifesto di Ventotene*²³. Proverò invece ad analizzare l'attività di commissario e parlamentare europeo di Spinelli alla luce di alcuni elementi di continuità e orientamenti di fondo che forse non sempre sono stati adeguatamente valorizzati, ma la cui comprensione è a mio avviso indispensabile per comprendere l'azione sviluppata dal federalista italiano nelle istituzioni comunitarie. In questo senso, per affrontare il tema che mi è stato affidato, vorrei soffermarmi schematicamente su quattro aspetti costantemente presenti nell'azione del federalista italiano e tra di loro strettamente correlati:

- a) In primo luogo la necessità di dare un ruolo politico alle due istituzioni europee nelle quali si trovò ad operare: nel caso della sua esperienza alla Commissione questa volontà si manifestò nel rifiuto di interpretare in senso esclusivamente "tecnocratico" il proprio ruolo e quello dell'intero collegio. A Strasburgo, Spinelli imporrà un ruolo politico al Parlamento sovranazionale per la prima volta legittimato dal voto dei cittadini comunitari.
- b) In secondo luogo il fondo leninista presente nella cultura politica di Spinelli (un tratto messo in luce efficacemente negli scritti di Gaetano Arfé e Piero Graglia²⁴). Sappiamo, grazie

Martino in data 11 giugno 1970, in AHUE, AS, cartella 28 «Articles publiés, tirés à part, photocopies».

²³ Si rinvia per questo alle puntuali osservazioni di M. NERI GUALDESI, *L'action d'A. Spinelli en tant que commissaire et parlementaire européen 1970-1986*, in M.T. BITSCH, W. LOTH, R. POIDEVIN (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 381-400.

²⁴ Cfr. la *Presentazione* di G. ARFÉ e le note del curatore P. GRAGLIA alla raccolta di scritti di SPINELLI, *Machiavelli nel secolo XX: scritti del confino e della clandestinità*, Bologna, il Mulino, 1993.

anche a questi studi, qual è il pensiero politico all'origine dell'idea spinelliana dell'*attualità* della rivoluzione federalista, concepita come un obiettivo immediato che non andava lasciato all'impegno delle generazioni future, accontentandosi per il momento di tenere accesa la fiammella dell'ideale, ma per il quale le avanguardie federaliste dovevano combattere da subito. Ma per Spinelli togliere l'unificazione politica dell'Europa dall'involucro paralizzante dell'utopia significò anche sforzarsi costantemente di mettere in relazione la propria opera di commissario e parlamentare europeo con le sfide e le sollecitazioni poste da quella che per Lenin era la totalità storico-sociale a cui collegare ogni azione rivoluzionaria, e nel suo caso era il contesto politico, sociale ed economico su cui innestare l'azione federalista. Questo collegamento serviva a rendere chiaro come solo le istituzioni sovranazionali – debitamente rafforzate in un quadro di unità politica continentale – potessero rispondere con efficacia ai problemi del mondo contemporaneo.

- c) In terzo luogo il graduale modificarsi del giudizio sugli Stati Uniti, un'evoluzione che influenza notevolmente (anche se ovviamente non è l'unico elemento) tanto la sua azione di commissario quanto quella di parlamentare europeo.
- d) In ultimo, i rapporti con il mondo politico italiano e in particolare con il Partito comunista, rapporti importanti anche in un'analisi di Spinelli come "padre fondatore" dell'Europa, poiché essi non possono essere considerati semplicemente come il *coté* nazionale dell'impegno politico del federalista italiano, ma al contrario fanno parte a pieno titolo della strategia europeista da lui elaborata.

Iniziamo dunque dal ruolo politico delle istituzioni comunitarie. Nella Commissione europea presieduta prima da Malfatti e poi da Mansholt, Spinelli fu artefice pressoché solitario del tentativo di trasformare la Commissione di Bruxelles nel vero "motore politico" della Comunità. Era un'idea destinata a trovare molte resistenze, tanto tra i commissari quanto all'esterno del collegio – pensiamo ad esempio alla contrarietà manifestata da Jean Monnet

nell'ottobre del 1972 in occasione della presentazione del volume di Spinelli *L'Avventura europea*²⁵.

In effetti, il proposito di valorizzare politicamente la Commissione era già stato espresso da Spinelli più volte in passato. In una lettera aperta a Walter Hallstein, pubblicata su «Il Mondo» di Mario Pannunzio nel luglio 1963, il federalista italiano aveva invitato l'esecutivo di Bruxelles ad assumersi maggiori responsabilità e a coinvolgere nel processo di unificazione le forze politiche rappresentative della «società europea»²⁶; qualche anno dopo, Spinelli suggerì a Nenni di appoggiare la nomina del socialista olandese Sicco Mansholt alla presidenza della Commissione unificata, allo scopo di rendere l'istituzione comunitaria maggiormente «indipendente e autonoma»²⁷. Come commissario, Spinelli (a cui venne affidata la responsabilità del settore degli affari industriali, della ricerca e della tecnologia) ebbe però la possibilità di agire «dall'interno» al fine di far divenire la Commissione un centro d'ispirazione e di azione politica, muovendo dal presupposto che essa fosse – in quel momento – la sola istituzione comunitaria a possedere virtualmente l'«immaginazione creatrice» necessaria per pianificare e realizzare l'assetto federale. Per trasformare questa potenzialità in un'azione concreta occorreva in primo luogo ridestare nel nuovo collegio la consapevolezza del proprio ruolo. Secondo Spinelli, infatti, i limiti mostrati fino allora dall'esecutivo di Bruxelles dipendevano dalla mancanza di una precisa configurazione politica, e dal conseguente prevalere in esso delle difficoltà dei «dosaggi politici interni agli Stati membri» a danno della formazione di una volontà univoca e di una visione d'insieme dei propri obiettivi²⁸. La riappropriazione dell'autono-

²⁵ A. SPINELLI, *Diario europeo*, II, 1970-1976 (a cura di E. PAOLINI), Bologna, il Mulino, 1992, p. 340, annotazione in data 16 ottobre 1972.

²⁶ Cfr. «Il Mondo» del 23 luglio 1963.

²⁷ Cfr. la lettera di Spinelli a Nenni in data 15 maggio 1967 e la risposta sconsolata dello stesso Nenni – che affermò di essere stato il solo a sostenere Mansholt, «abbandonato dagli stessi olandesi» – in data 28 giugno 1976, entrambe in AHUE, AS, cartella 43 «*Collaboration avec Pietro Nenni*».

²⁸ A. SPINELLI, *L'Avventura europea*, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 49 e sgg. Il brano citato è a p. 67.

mia e della dimensione politica era pertanto il primo passo, a cui avrebbe dovuto far seguito la programmazione dell'attività della Commissione, consistente in una «ragionata descrizione delle politiche comuni della Comunità» per arrivare successivamente alla ripartizione delle competenze tra i vari commissari²⁹.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, dopo l'elezione diretta del 1979 l'attribuzione ad esso di un vero ruolo politico diviene uno degli obiettivi espliciti di Spinelli. Quello che vorrei sottolineare è che stavolta, con maggiore chiarezza di quanto non fosse avvenuto negli anni trascorsi alla Commissione, l'obiettivo fu al contempo uno strumento d'azione. Tutti conosciamo, almeno a grandi linee, la storia del Club del Coccodrillo e le vicende che accompagnano il Progetto di trattato per l'Unione europea, che – se fosse entrato in vigore – avrebbe creato qualcosa di molto simile a una federazione europea³⁰. Ora, uno dei problemi storici che pone quella vicenda è capire come sia stato possibile che l'iniziale, generale diffidenza manifestata nei confronti del Progetto di Spinelli si sia in breve tempo trasformata in consenso e sostegno (più o meno convinti), fino a giungere – nel febbraio del 1984 – all'approvazione a larga maggioranza, da parte del PE, del Trattato per l'Unione europea. Certamente una spiegazione è nella posizione favorevole assunta da alcuni leader carismatici (ad esempio la firma apposta da Berlinguer alla risoluzione, insieme a quella di Willy Brandt, ebbe un valore "taumaturgico" e convinse i riottosi comunisti italiani³¹), ma questo non spiega tutto. In realtà – e senza in alcun modo sminuire i meriti di Spinelli e dei suoi

²⁹ *Ibidem*, p. 58.

³⁰ Cfr. E. PAOLINI, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 247 e sgg.; P. V. DASTOLI e A. PIERUCCI, *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato per l'Unione europea*, Casale Monferrato, Marietti, 1984; P. V. DASTOLI, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in A. LANDUYT e D. PREDÀ (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 559-567.

³¹ Spinelli si rivolse direttamente al segretario del PCI, sollecitandolo a firmare la risoluzione del «Coccodrillo»: cfr. la lettera di Spinelli in data 6 gennaio 1981 e la risposta positiva di Berlinguer in data 9 gennaio 1981, conservate presso l'Istituto Gramsci, Archivio Berlinguer, Carteggio.

collaboratori – in assenza di altre proposte veramente significative, il Progetto di trattato partiva da una oggettiva condizione di vantaggio (almeno in seno al Parlamento) semplicemente perché riempiva il vuoto d'identità dell'Assemblea di Strasburgo e le attribuiva un inedito ruolo d'iniziativa politica nella creazione di uno spazio al cui interno dovevano essere create istituzioni comunitarie dotate di effettivi poteri politici, autonomi da quelli nazionali, ed elaborate politiche comuni. In questo senso Spinelli svolse un'opera maieutica e il suo successo derivò anche dall'incapacità dei gruppi al PE di fornire una risposta politica alternativa alla contraddizione esistente tra un'assemblea dotata di responsabilità morale e politica ma al contempo sprovvista di competenze idonee a permetterle di esercitare tale responsabilità.

Questa maieutica federalista, e veniamo al secondo piano di analisi, è continuamente accompagnata dallo sforzo di dimostrare che la creazione di un potere politico sovranazionale non era un disegno velleitario o astratto, disgiunto dalla realtà, ma al contrario rappresentava l'unico modo per governare efficacemente l'Europa occidentale. Ne è un esempio il contributo che Spinelli dette allo scopo di coinvolgere attivamente la Commissione europea nell'importante dibattito sui modelli di sviluppo socio-economico avviatosi alla fine del decennio precedente. A partire da quel periodo in Occidente si era iniziato a mettere in discussione l'idea che lo sviluppo non avesse limiti e che fosse identificabile con la crescita economica, e in definitiva con il mero aumento del prodotto interno lordo, cercando di spostare l'attenzione verso gli obiettivi sociali, in primo luogo la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, la redistribuzione del reddito e la modificazione della sua composizione, l'attenzione all'impatto ambientale³². In molti ambienti (penso ad esempio al Club di Roma, un gruppo di studio e di pressione transnazionale fondato da Aurelio Peccei nel 1968) la sconfessione del "mito" della crescita economica e dello sviluppo senza limiti, la preoccupazione per la sostenibilità della crescita demografica, per la sottoalimentazione e per l'esaurimento

³² HEINZ W. ARNDT, *Lo sviluppo economico. Storia di un'idea*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 151.

delle risorse, il timore per i disastri ambientali, si accompagnavano alla consapevolezza della natura sovranazionale di questi problemi, irrisolvibili all'interno delle singole unità statali. Se Spinelli poteva condividere la sottolineatura del carattere sovranazionale delle sfide portate dallo sviluppo, inaccettabile era per lui la cura proposta dal Club di Roma e dai cosiddetti «profeti del destino»³³, e cioè una radicale ideologia tecnocratica che si concretizzava nella richiesta di un «governo degli esperti» (reclamato anche in base a una certa sfiducia, per usare un eufemismo, nei confronti della politica, considerata il luogo dell'incompetenza e del particolarismo)³⁴.

Spinelli affrontò questa sfida in qualità di commissario. Al tal fine, non bastava però ribadire il primato della politica sulle opzioni tecnocratiche nella risoluzione dei problemi posti dalla interdipendenza, ma occorreva che le istituzioni comunitarie (e *in primis* la Commissione) dimostrassero la capacità politica di gestire le questioni legate allo sviluppo dell'economia e della società. Si trattava, per Spinelli, di disegnare a livello comunitario una «politica della società»³⁵, una locuzione mutuata dalla socialdemocrazia tedesca, che stava ad indicare qualcosa di più di una «politica sociale» poiché volta non soltanto a dare risposte ai problemi più immediati dei cittadini (salari e condizioni dei lavoratori, rispetto dell'ambiente, ecc.) ma anche a perseguire una crescita economica qualitativa, cioè consapevole che il benessere materiale non era «né il solo né il più alto fine dell'esistenza umana»³⁶.

³³ *Ibidem*.

³⁴ In effetti, Spinelli venne cooptato dal Club di Roma, ma rimase completamente estraneo alle sue attività. Si veda in questo senso la lettera inviata a Peccei il 9 dicembre 1970, in *AHUE*, AS, cartella 214 «Club di Roma», nella quale Spinelli – giustificandosi con i suoi impegni comunitari – avvertiva Peccei che la sua collaborazione al Club di Roma sarebbe stata «praticamente nulla».

³⁵ A. SPINELLI, *Per una "politica della società" della Comunità europea*, in «Mondo operaio», XXV, nn. 7-8, luglio-agosto 1972.

³⁶ M. D'ANGELILLO, *Crisi economica e identità nazionale nella politica di governo della socialdemocrazia tedesca*, in L. PAGGI (a cura di), *Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta*, Torino, Einaudi, 1989, p. 252.

Occorre aggiungere che della «politica della società» era parte fondamentale la *mitbestimmung*, un sistema di relazioni industriali fondato sul coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni aziendali. Spinelli riteneva che in ragione dell'uropeizzazione dell'industria e dell'affermarsi delle grandi multinazionali «né il bisogno di migliori condizioni di lavoro, né (...) il problema della democrazia industriale possono essere risolti a livello semplicemente nazionale»³⁷. Questa posizione va contestualizzata non soltanto nel quadro delle posizioni della socialdemocrazia tedesca ma nella cornice degli orientamenti del PCI – progressivamente teso a trasferire sul piano comunitario il potere contrattuale acquisito dalla classe operaia, per evitare che alle grandi concentrazioni produttive sovranazionale facesse riscontro un vuoto di potere sindacale³⁸ – e del crescente ruolo politico svolto dai sindacati nell'Europa degli anni Settanta³⁹. Il progetto di Spinelli di dare una dimensione sociale alla Comunità rispondeva quindi ad una analisi attenta dei fermenti e dei dibattiti che animavano la società europea del tempo e si basava su una costruzione logica che possiamo raffigurare come un triangolo, al cui vertice si trovavano le istituzioni comunitarie, mentre alla base stavano da un lato le istanze rappresentate dai partiti politici e dall'altro le rivendicazioni economico-sociali avanzate dai movimenti sindacali. È abbastanza significativo che Spinelli, nell'aprile 1976, consigliasse a Francesco De Martino di candidare il sindacalista della CGIL Mario Didò come suo successore a Bruxelles. Il commissario uscente motivò il suo suggerimento (rivolto al PSI, ma anche alle forze laiche) con il crescente protagonismo politico del movimento sindacale in Italia e nella Comunità europea:

³⁷ A. SPINELLI, *Introductory Speech*, in *Towards a European Model of Development*, Brussels, The European Bookshop, s.d., pubblicato anche su «il Mulino», XXI, n. 221, maggio-giugno 1972, con il titolo *Una sfida per l'Europa: lo sviluppo industriale e il problema ecologico* (la citazione è a pag. 401).

³⁸ Cfr. F. BERTONE, *Il ritardo delle sinistre*, in «Rinascita», 3 dicembre 1971.

³⁹ C. CROUCH e A. PIZZORNO (a cura di), *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, Milano, ETAS libri, 1977.

In effetti gli sforzi per raggiungere una maggiore unità a livello europeo del movimento sindacale rappresentano uno degli elementi di dinamismo più promettenti di questi ultimi tempi. Ritengo quindi che la personalità prescelta dovrà avere, oltre al sostegno delle forze politiche, anche quello del movimento sindacale⁴⁰.

Anche l'impostazione della strategia federalista in seno al Parlamento europeo, che si concretizzerà poi nella battaglia politica per il Trattato dell'Unione, è frutto di un'analisi attenta del contesto politico, in questo caso internazionale. Ancora una volta, Spinelli cercò di convincere i diffidenti o gli incerti a favorire la nascita della federazione europea non perché questa fosse fideisticamente "cosa buona e giusta" ma perché rappresentava la forma di organizzazione del potere più efficace e razionale.

Come sappiamo, a partire dal *Manifesto di Ventotene* Spinelli ha costantemente cercato di favorire il ridislocamento delle correnti politiche attorno al nuovo criterio distintivo dell'europesmo federalista. Il tentativo di riorganizzazione dello spazio politico, con la riduzione dei contendenti a due – le forze del «progresso» favorevoli all'unificazione dei popoli europei e quelle della «reazione» coalizzate a difesa del «sacro egoismo» nazionale –, aveva come presupposto il rovesciamento delle priorità tradizionali, con l'assunzione della politica estera a terreno di confronto privilegiato. In virtù di questo criterio valutativo le correnti progressiste sono state a lungo collocate da Spinelli a fianco di quello che inizialmente ha rappresentato il più potente alleato dei progetti sovranazionali europei, cioè gli Stati Uniti. Coerentemente con questa impostazione, Spinelli riteneva che negli anni Cinquanta la funzione "innovativa" fosse stata oggettivamente svolta dai moderati attraverso il sostegno al processo d'integrazione, il quale, essendosi inizialmente presentato «come un problema di come e quanto l'Europa contasse nel quadro americano»⁴¹, aveva inevitabilmente attirato l'ostilità delle sinistre.

⁴⁰ Lettera di A. Spinelli a F. De Martino in data 20 aprile 1976, in *AHUE*, AS, cartella 226 «Correspondance reçue et envoyée par A. Spinelli en tant que commissaire CEE chargé de la politique industrielle et de la CEE (C-D)».

⁴¹ *Unità europea: una battaglia che si può vincere*, in «La Voce repubblicana», 15 ottobre 1981, [intervista a Spinelli a cura di Maurizio Ambrogli].

In seguito, Spinelli aveva individuato nella presidenza Kennedy e nella *equal partnership* immaginata da Washington degli importanti punti di riferimento per la propria azione politica⁴². In questa sorta di geografia politica, il posto degli Stati Uniti iniziò ad essere messo in discussione alla fine degli anni Sessanta, per poi capovolgersi definitivamente nel decennio successivo. Con l'avvento della diplomazia di Henry Kissinger gli USA avevano infatti adottato un disegno egemonico che non lasciava alcun spazio di autonomia alla Comunità europea: «Dagli Stati Uniti – lamentava Spinelli nel giugno del 1976 – vengono di continuo, in questi ultimi tempi, inviti a lasciar fare tutto a Washington. È una concezione imperiale che si afferma»⁴³.

Sulla base di questi presupposti, Spinelli – prendendo spunto dal serrato dibattito che si sviluppa nell'Europa comunitaria sulle relazioni da instaurare con gli Stati Uniti e con l'Unione Sovietica – ricolloca le forze politiche intorno alla nuova diade «partito americano» e «partito europeo». Al primo appartenevano quanti intendevano reagire alle mire espansionistiche del Cremlino (manifestatesi con l'invasione dell'Afghanistan nel 1979) con una politica di potenza guidata dagli americani e da essi soltanto decisa, con l'Europa ridotta a mera propaggine geografica della coalizione occidentale. Il baricentro del «partito americano» era negli ambienti politici favorevoli al ristabilimento di un ordine conservatore, messo in discussione in Europa dalla presenza di molti governi socialisti, oppure – era il caso dell'Italia – dalla forte avanzata del movimento comunista. Il «partito europeo» era inve-

⁴² Cfr. D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, cit., pp. 180 e sgg.

⁴³ *Per una prospettiva europea*, in «l'Unità» 3 giugno 1976 [intervista a Spinelli a cura di Alberto Jacoviello]. Va da sé che l'attitudine "imperiale" degli USA era tanto più inaccettabile per Spinelli perché si manifestava con l'ingerenza nella vita politica italiana, e in particolare con l'opposizione alla partecipazione del PCI al governo, proprio nel momento – come vedremo – in cui egli si riconciliava con il suo vecchio partito e ne sosteneva l'ingresso nell'esecutivo (vedi a questo proposito la lettera di Spinelli a Giulio Andreotti in data 27 luglio 1976, in AHUE, AS, cartella 34 *Articles publiés sur l'Europa socialiste. Candidature aux élections italiennes sur la liste PCI*).

ce contrario all'inasprimento delle relazioni internazionali e secondo Spinelli cercava (conformemente a quella che oggi definiremmo una «potenza civile»⁴⁴) di favorire «una serie di negoziati, di compromessi, di impegni pacifici» nella convinzione che nell'Europa democratica, anche per motivi geo-politici, la distensione avesse un ordine di priorità più alto rispetto agli Stati Uniti, e che solo l'uropeismo democratico potesse «salvare la pace»⁴⁵. Infatti, questa volontà distensiva poteva essere considerata credibile soltanto se espressa unitariamente, attraverso una linea di politica estera comune da parte dei Paesi membri della CEE (con tutto quello che ciò significava in termini di unità politica). Una volta delineata, con il «Club del Coccodrillo», la strategia da seguire per dare un ruolo costituente al Parlamento europeo, Spinelli fece coincidere la distinzione tra «partito americano» e «partito europeo» con la diade «immobilisti/innovatori», con la quale intendeva differenziare i parlamentari europei difensori dello *status quo* da quanti (come annotò nel suo diario nel gennaio del 1980) «vogliono cambiare le cose in Europa e sul piano mondiale»⁴⁶. Il ricorso alla nuova linea discriminante per discernere tra forze della conservazione e forze del progresso (e quindi tra federalisti e difensori della sovranità nazionale) aveva però un'altra implicazione, collegata all'ultimo piano di analisi, e cioè l'evoluzione dei rapporti tra Spinelli e i comunisti italiani, su cui vorrei brevemente soffermarmi.

Il passaggio alla coppia «partito europeo/partito americano» come criterio valutativo sottendeva la convinzione che fosse diminuita la capacità diretta o indiretta dell'URSS di condizionare il dibattito politico nelle democrazie europee (l'ortodossia dei comunisti francesi non poteva compensare l'attitudine maggiormente flessibile assunta dal PCI anche nei confronti dell'integrazione europea). È quindi chiaro che analizzare la partita tra i sostenitori della sovranazionalità da un lato e i «nazionalisti» dal-

⁴⁴ Cfr. M. TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁴⁵ Cfr. A. SPINELLI, *Il volo dei falchi*, in «La Repubblica», 19 gennaio 1980.

⁴⁶ ID., *Diario europeo*, III, 1976-1986 (a cura di E. PAOLINI), Bologna, il Mulino, 1992, p. 407, annotazione in data 9 gennaio 1980.

l'altro come un confronto tra «filoeuropei» e «filoamericani» significava ricondurre la sfida all'interno del solo campo occidentale. Ma significava anche – nelle intenzioni di Spinelli – offrire al PCI un quadro interpretativo che andava applicato sia a livello continentale (sostenendo le prospettive federaliste), sia sul piano nazionale, poiché ai due poli prima richiamati corrispondeva «praticamente in modo esatto l'alternativa governo con i comunisti o governo spostato a destra con i comunisti all'opposizione»⁴⁷.

Qual è dunque, in estrema sintesi, il cammino che Spinelli compie per giungere a sostenere la partecipazione del PCI al governo, e in che modo questa evoluzione politica si collega al suo impegno federalista?

A partire dai primi anni Sessanta Spinelli aveva riavviato un dialogo a distanza con il Partito comunista allo scopo di sollecitare l'inserimento nel circuito democratico. Nell'estate 1963, egli ebbe uno scambio di opinioni con Giorgio Galli e Nicola Matteucci, che avevano collegato le fortune dell'apertura a sinistra all'isolamento del PCI e all'assorbimento di una parte del suo elettorato da parte dei socialisti. Una buona politica di centro-sinistra, ribatteva Spinelli (proprio mentre era impegnato, si noti, nella collaborazione politica con Nenni), non doveva affatto porsi il fine di espungere il PCI dal sistema democratico, ma rappresentava semmai l'occasione per costringerlo ad affrontare un problema sempre rimosso: «cosa (...) fare per diventare una parte della vita democratica del Paese»⁴⁸. Durante l'esperienza di commissario era poi maturata in Spinelli non solo la convinzione che da parte del PCI quel processo fosse ormai compiuto, ma anche che la partecipazione dei comunisti al governo fosse «necessaria, urgente e utile» per risolvere i gravi problemi nei quali si dibatteva il Paese⁴⁹. In questa vicenda un punto di svolta è rappresentato dalla decisione, presa da Spinelli nella primavera 1974, di pro-

⁴⁷ *Ivi*, p. 408.

⁴⁸ Cfr. la lettera di Spinelli a Nicola Matteucci in data 12 agosto 1963, in AHUE, AS, cartella 53, «*Relations politiques d'Altiero Spinelli*».

⁴⁹ Spinelli, *commissario CEE chiede il PCI nel governo*, in «La Stampa», 15 febbraio 1976 [intervista a cura di Renato Proni].

muovere un prestito comunitario all'Italia (in gravi difficoltà finanziarie) da subordinare a un programma vigoroso di risanamento economico⁵⁰ che poteva essere compiuto soltanto attraverso un vasto consenso di forze politiche e sindacali – un intervento da tutti interpretato, correttamente, come l'auspicio di una partecipazione dei comunisti al governo nazionale⁵¹. L'alternativa al prestito della CEE era l'aiuto statunitense, che però Washington, preoccupata di conservare gli equilibri politici vigenti nella penisola, non condizionava alla realizzazione di riforme strutturali. L'iniziativa del commissario italiano venne criticata con asprezza dalla maggioranza di governo⁵² (come abbiamo visto, Spinelli era stato nominato su indicazione dei partiti laici della coalizione di governo), e naturalmente le polemiche furono ancora più accese quando egli rese pubblica la decisione di candidarsi nelle liste del PCI, come indipendente, alle elezioni politiche del 1976. La questione arrivò persino sui banchi del Parlamento inglese, dove il Premier laburista James Callaghan stigmatizzò la scelta di Spinelli e un deputato dell'opposizione chiese addirittura l'istituzione di

⁵⁰ F. RICCARDI, *Prestito all'Italia garantito dalla CEE*, in «Il Giorno», 11 giugno 1974. Cfr. anche la nota *Les aspects politiques et économiques de la concession d'un prêt communautaire à l'Italie*, luglio 1974, inviata da Spinelli a François-Xavier Ortoli, Presidente della Commissione europea, in AHUE, AS, cartella 299 «*Activité de Spinelli en tant que Commissaire CEE chargé de la politique industrielle et de la recherche*». Nella nota si indicavano alcune misure di natura economica da richiedere al governo italiano in cambio della concessione del prestito.

⁵¹ Cfr. A. SPINELLI, *PCI, che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra*, Torino, Einaudi, 1978.

⁵² Luigi Preti, ministro dei Trasporti, così scrisse a Spinelli, che rivendicava la natura sovranazionale del suo mandato e quindi l'indipendenza dal governo italiano: «Sai meglio di me di essere stato designato dal governo italiano (...). Sei stato anzi inviato a Bruxelles come rappresentante dei partiti laici della coalizione governativa (...). Se tu ritieni di impegnarti politicamente in ragione della difficile situazione italiana, mi pare che la strada più coerente sarebbe quella di lasciare Bruxelles e di venire qui a condurre la tua battaglia» (da Preti a Spinelli in data 11 luglio 1974, in AHUE, AS, cartella 299 «*Activité de Spinelli en tant que Commissaire CEE chargé de la politique industrielle et de la recherche*»). Sulla vicenda cfr. anche D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, cit., pp. 287-290.

un'inchiesta per accertare che la CEE non fosse «un'imposizione dei comunisti o di altri "piccoli cappuccetti rossi"»⁵³.

Rimane in ultimo il problema di come interpretare storicamente il ritorno di Spinelli al fianco dei comunisti, dopo l'esperienza giovanile conclusasi nel 1937. A tale scopo, lasciate da parte le infondate accuse di "opportunismo", occorre a nostro avviso confutare subito due spiegazioni assai diffuse: 1) non è corretto sostenere – come amava fare lo stesso Spinelli – che il PCI fosse divenuto «spinelliano». L'avvicinamento in realtà fu reciproco, e anche se complessivamente fu frutto di motivazioni sentite sinceramente da entrambe le parti, fino all'ultimo rimasero zone d'ombra e incomprensioni (dovute, queste ultime, soprattutto ad alcune scelte compiute dal PCI)⁵⁴; 2) il *rapprochement* non può essere analizzato esclusivamente attraverso un'ottica interpretativa che si esaurisce nella valorizzazione dell'"europeizzazione" del PCI. Occorre infatti ricordare come la disponibilità dei comunisti a candidare Spinelli venisse manifestata in coincidenza con l'attuazione di un progetto di ampio respiro – elaborato tra il 1975 e il 1976 – basato sulla riproposizione della teoria gramsciana dell'egemonia sulla società da esercitare attraverso la mediazione degli intellettuali⁵⁵. Spinelli e l'europeismo furono quindi una componente, seppur importante, di questo disegno comunista⁵⁶, il cui fine ultimo – il pieno inserimento del PCI nel gioco democratico – era peraltro pienamente condiviso dal federalista italiano. Questa affermazione ci permette di prendere in esame il primo dei veri motivi che, dal punto di vista di Spinelli, giustificavano la

⁵³ F. WIRTH, *Callaghan und Heath üben Kritik an Spinelli*, in «Die Welt», 29 maggio 1976.

⁵⁴ Cfr. D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, cit., pp. 267 e sgg.

⁵⁵ N. AJELLO, *Il lungo addio. Intellettuali e PCI dal 1958 al 1991*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

⁵⁶ Attraverso una lettura forse fin troppo "realista" è stato sostenuto che «West European Communist parties are not to be judged by their Europeanism but by the extent to which European Communities provide them with channels for influence and power»: C. WEBB, *Eurocommunism and the European Communities*, in «Journal of Common Market Studies», n. 3, marzo 1979, p. 241.

rinnovata intesa con il PCI. Come abbiamo in parte già accennato, la scelta di ricollocarsi a fianco dei comunisti era motivata dalla convinzione che solo con il coinvolgimento del PCI nel governo si sarebbe potuto avviare il processo di risanamento e di modernizzazione del Paese, in mancanza del quale avrebbe potuto prevalere, tra l'altro, la volontà di quanti allora lavoravano per sganciare il Paese dalla CEE e "liberarlo" dai vincoli imposti dalla partecipazione al progetto comunitario⁵⁷:

Fin dall'agosto del 1974 ho scritto, e da allora non ho cessato di ripetere, che la Comunità ha bisogno di un'Italia dotata di una politica economica aperta, progressivamente liberata dalle innumerevoli, soffocanti strutture parassitarie, progressivamente dotata di efficaci strumenti di giustizia sociale, con un'amministrazione risanata, e che questo compito, implicante la distruzione di non pochi privilegi ed un periodo di non facile austerità, non avrebbe potuto essere affrontato escludendo dalle responsabilità governative una forza come quella del Partito comunista⁵⁸.

Anche in questo frangente, comunque, l'orizzonte di Spinelli non era esclusivamente nazionale. Lo sforzo di garantire, attraverso la sua persona, il carattere democratico del Partito comunista italiano e la sua fedeltà agli obblighi comunitari mirava ad evitare il rischio di una spaccatura politica tra i Paesi membri della CEE. Alla metà degli anni Settanta lo schieramento politico che aveva fatto l'integrazione europea (democrazia cristiana, socialismo democratico e liberalismo di varie gradazioni) copriva lo spettro politico dell'Europa del nord mentre rappresentava in modo incompleto la parte mediterranea del Continente. In Italia, in Francia, ma anche in Spagna e Portogallo (futuri membri della CEE) i comunisti avevano una buona consistenza elettorale e un note-

⁵⁷ Nel 1973 Spinelli aveva denunciato l'avventurismo di alcuni settori del mondo politico, sindacale e imprenditoriale, i quali reclamavano l'abbandono progressivo dagli impegni comunitari con il pretesto della difesa degli interessi nazionali soffocati dagli obblighi imposti dalla CEE: cfr. A. SPINELLI, *Per l'Italia staccarsi dalla CEE sarebbe una vera catastrofe*, in «Il Globo», 24 marzo 1973.

⁵⁸ A. SPINELLI, *Progetto di mia dichiarazione. Perché sono andato col PCI*, appunto dattiloscritto, 20 maggio 1976, in AHUE, AS, cartella 34 «Articles publiés sur l'Europe socialiste. Candidature aux élections italiennes sur la liste PCI».

vole potenziale di coalizione, e se le istituzioni comunitarie avessero impugnato la bandiera dell'anticomunismo viscerale si sarebbe corso il pericolo di una divisione interna all'Europa occidentale⁵⁹. Infine, la sua volontà di accompagnare (con i modi anche bruschi che, come sappiamo, gli erano propri) il tortuoso processo di "europeizzazione" del PCI, era volta a innestare la carica dinamica della democrazia nel processo di integrazione europea, attraverso la partecipazione ad esso dei partiti, dei movimenti e delle organizzazioni che rappresentavano le grandi masse popolari⁶⁰. In questo senso il PCI era un alleato prezioso. Come si vede, anche la scelta di tornare a fianco del Partito comunista si collega ai diversi piani di analisi prima richiamati, che ritengo utili alla comprensione dell'azione spinelliana e contribuiscono a verificare la coerenza, nel tempo, dell'azione svolta dal federalista italiano come commissario della CEE e come parlamentare europeo.

⁵⁹ Si veda A. SPINELLI, *Il ruolo dell'Italia nella Comunità europea*, relazione presentata al convegno dell'Istituto affari internazionali «L'Italia nelle nuove relazioni euro-americane», Bologna, 18-21 novembre 1976, in *AHUE*, AS, cartella 34 «Articles publiés sur l'Europe socialiste. Candidature aux élections italiennes sur la liste PCI».

⁶⁰ G. ARFÈ, *Altiero Spinelli, un'eredità da raccogliere*, in AA.VV., *Dall'Europa dei mercanti all'Europa dei popoli*, Napoli, Macchiaroli editore, 1989, p. 20.

LAURA BRAZZO
Università degli Studi di Pavia

Relazioni Internazionali, l'Europa e i suoi padri fondatori (1946-1957)

Relazioni Internazionali è una rivista che da sempre si occupa di problemi legati alla politica internazionale¹. Cominciò ad essere pubblicata nel 1935, prima come mensile e poi come settimanale², a cura dell'Ufficio studi dell'ISPI, ossia di quell'Istituto per gli studi di politica internazionale sorto a Milano nel 1934 per opera di un gruppo di giovani studiosi delle Università di Milano e Pavia, fra cui Pierfranco Gaslini – allievo di Arrigo Solmi, primo

¹ Rivista dal carattere «più strettamente politico e informativo che non di alta cultura» *Relazioni internazionali* (d'ora in avanti, in nota, *RI*) fu parte di quell'ampio progetto elaborato dal presidente dell'ISPI, Alberto Pirelli, nel 1935, volto ad «interessare ai problemi di politica estera un largo strato di persone sia nel campo dei docenti e degli studenti universitari, sia presso gli esponenti delle principali attività economiche del paese, dando ad essi elementi di cultura ed insieme direttive circa il punto di vista italiano intorno ai vari problemi» (cfr. E. DECLEVA, *Politica estera, storia, propaganda: l'ISPI di Milano e la Francia (1934-1943)*, in J.B. DUROSSELLE, E. SERRA (a cura di), *Italia e Francia, 1939-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1984, pp. 295-350)

² *RI* divenne settimanale a partire dal dicembre 1936. Dopo l'8 settembre 1943 la pubblicazione della rivista fu interrotta e poté riprendere solo nel giugno 1946. Sulle vicende dell'ISPI nel periodo compreso tra l'armistizio e il 1945, si veda in particolare B. VIGEZZI, *L'ISPI a Palazzo Clerici e la proiezione internazionale di Milano*, Milano, 2004, pp. 197-207. Attualmente l'ISPI pubblica una rivista quadrimestrale, *ISPI-Relazioni internazionali*. Essa, tuttavia, ha perso quasi del tutto l'originaria veste di rivista d'informazione sulla politica internazionale ed ha assunto piuttosto quella di bollettino informativo (*bourse organ*) sulle attività dell'Istituto.

direttore dell'Istituto – Mario Toscano, Rodolfo Mosca, Renzo Sertoli Salis³.

Sulle pagine di *Relazioni Internazionali* il tema "Europa" non è una novità del dopoguerra⁴. Se, però, tra il 1935 e il 1943 l'"Europa" di cui si scrive è inevitabilmente quella delle Nazioni, delle Potenze, a partire dal 1946 – anno in cui l'ISPI riprende la pubblicazione della rivista⁵ – altrettanto inevitabilmente è di un'"altra" Europa che ci si ritrova a discutere. Il concetto di "Europa", infatti, col dopoguerra assume sulle pagine di *Relazioni Internazionali* nuove forme, nuovi aspetti, a seconda dei momenti, a seconda delle persone che muovono i fili della politica europea e a seconda anche delle persone che, di volta in volta, ne scrivono. È proprio di queste "metamorfosi", su più piani, più o meno profonde, che si intende trattare in questa sede.

Questo intervento, in particolare, nasce dall'idea di cominciare a vedere in che modo, negli anni che vanno dall'immediato dopoguerra ai Trattati di Roma, *Relazioni Internazionali* registrò le varie fasi della "rinascita" europea e, più specificatamente, quale immagine propose delle personalità che di quella "rinascita" furono gli artefici. Certamente, Spaak, Schuman, Monnet, Adenauer e De Gasperi, ma anche coloro che con le loro idee, diverse o magari di opposizione, alimentarono il dibattito sull'unità

³ A. MONTENEGRO, *Politica estera e organizzazione del consenso. Note sull'Istituto per gli studi di politica internazionale. 1933-1943*, in «Studi Storici», XIX, ott.-dic. 1978, pp. 777-817; E. DECLEVA, *Politica estera, storia, propaganda...*, cit.; B. VIGEZI, *L'ISPI a Palazzo Clerici*, in *Palazzo Clerici...*, cit. Su *RI* nel dopoguerra si veda E. DECLEVA, *Un difficile adattamento: la pubblicistica liberal-democratica italiana e la realtà internazionale (1945-1949)*, in E. DI NOLFO, R.H. RANIERO, B. VIGEZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1988, pp. 371-390.

⁴ Sin dai suoi esordi, infatti, seppur in un'ottica di contrapposizione all'Italia, *Relazioni Internazionali* aveva lasciato che l'"Europa" trovasse qualche spazio fra le sue pagine. D'altra parte, la presenza fra i collaboratori della rivista di studiosi come Luigi Salvatorelli, Giovanni Mira o Federico Chabod e la circolazione negli ambienti dell'ISPI di personaggi come Ugo La Malfa o Ferruccio Parri non potevano, da questo punto di vista, non avere degli «strascichi» (cfr. E. DECLEVA, *Politica estera, storia, propaganda...*, cit., p. 301).

⁵ Il primo numero di *RI* nel dopoguerra è del 3 giugno 1946.

europea, a partire da Churchill fino agli esponenti delle varie sinistre europee. L'argomento, a ben vedere, si sarebbe potuto trattare in senso stretto, limitandosi a segnalare i "ritratti" che di queste personalità, di tanto in tanto, *Relazioni Internazionali* proponeva ai suoi lettori. Si è preferito, invece, ampliare l'orizzonte cercando di dare a questi "medaglioni" anche un contesto sia rispetto alla rivista sia, più in generale, rispetto alla situazione internazionale.

Il periodo preso in esame è stato diviso in tre parti, ciascuna corrispondente, grosso modo, alle tre diverse direzioni della rivista:

- direzione Umberto Campagnolo tra il 1946 e il 1947 (corrispondente ad una linea federalistica);
- co-direzione Giorgio Balladore Pallieri-Riccardo Bauer, tra il 1947 e il 1949 (corrispondente alla linea "terza forza" o "terza via", con una breve ripresa federalista dopo la nascita dell'UEO),
- direzione unica di Giorgio Balladore Pallieri, per il periodo 1950-1957 (corrispondente alla linea funzionalista).

Umberto Campagnolo⁶ era un federalista radicale, una delle giovani leve del federalismo italiano. Solo un anno prima di assumere la direzione dell'ISPI (e della sua rivista) come commissario straordinario si era duramente scontrato con Altiero Spinelli per l'irriducibilità delle sue posizioni. Piero Graglia, proprio per l'idea rivoluzionaria che lo animava⁷, lo definisce un «giovane turco», un personaggio dall'«impeto cospirativo e rivoluzionario»⁸. Era naturale, perciò, che anche alla guida di una rivista come *Relazioni Internazionali*, nata fondamentalmente per un pubblico borghese, l'«irruenza» del carattere e delle idee si facesse in qualche modo sentire. Così, sotto la sua direzione, *Relazioni*

⁶ Su Umberto Campagnolo si vedano fra gli altri, Aa.Vv., *Le sens de l'histoire: commémoration d'Umberto Campagnolo*, Venezia, Société européenne de culture, 1978; F. MANCUSO, *Il Federalismo democratico di Umberto Campagnolo*, in «Federalismo e Società», n. 2, 1996, pp. 231-244; N. BOBBIO, *Un uomo del secolo: Umberto Campagnolo*, in «Nuova Antologia», n. 2206, aprile-giugno 1998, pp. 37-41. Si vedano, inoltre, gli atti del *Seminario di studi su Umberto Campagnolo* (Roma, 15 marzo 1999), pubblicati a cura di L. CEDRONI e P. POLITO, Roma, Aracne, 2000.

⁷ P. GRAGLIA, *Unità europea e federalismo. Da Giustizia e Libertà ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 256-258.

⁸ *Ibid.*

Internazionali apriva il discorso "Europa" con un intervento piuttosto critico nei confronti di quegli Stati Uniti d'Europa di cui da qualche tempo si faceva promotore Winston Churchill⁹ e a cui non pochi guardavano con speranza e fiducia per il futuro. Autore dell'intervento era lo stesso Umberto Campagnolo, che in quel modo apriva anche la sua battaglia ideale contro lo statista inglese e il confederalismo. La distanza fra le loro idee, infatti, era quasi incolmabile. Lo si capiva da come Campagnolo metteva in guardia i suoi lettori: «gli Stati Uniti d'Europa di cui parla Churchill non hanno nulla a che vedere con la federazione europea»¹⁰. Del resto «Churchill – scriveva ancora Campagnolo – è un uomo di Stato, e per di più conservatore, inglese, e chi si occupa di federalismo con la severità di un metodo scientifico accoglie con cautela certe sue dichiarazioni federalistiche»¹¹. Il fatto era che per Churchill gli Stati Uniti d'Europa sarebbero dovuti sorgere non attraverso una «intesa fra i popoli», come avrebbe voluto Campagnolo¹², ma per iniziativa dei governi¹³. Proprio per questo il di-

⁹ U. CAMPAGNOLO, *Churchill e l'Europa*, in *RI*, 5 ottobre 1946, X, n. 17, p. 3.

¹⁰ «...la lettura del testo integrale del discorso [di Churchill] ci mostrò che il suggerimento di Churchill non era affatto ispirato all'idea del vero federalismo» scriveva Campagnolo. Poco più avanti, sempre Campagnolo, aggiungeva: «Churchill parlò di Stati Uniti d'Europa in modo tale che il grande giornale francese "Le Monde" poté riferire il suo discorso sotto il titolo: "M. Churchill propose l'union de l'Europe sous l'égide de la France et de l'Allemagne". Questa frase basta da sola a mostrare quanto l'idea degli Stati Uniti d'Europa auspicati da Churchill differisca da quella di una vera federazione europea (...) non c'è dubbio che Churchill pensa l'intesa franco-tedesca come un patto stretto fra due Stati, cui gli altri Stati dell'Europa si aggiungerebbero per costituire un'unione europea che prenderebbe posto nel mondo accanto alla Gran Bretagna con i popoli del *Commonwealth*, all'America e alla Russia». (U. CAMPAGNOLO, *Churchill e l'Europa...*, cit.)

¹¹ *Ibid.*

¹² «...nessuna giustificazione potrebbe invece trovare l'opposizione russa a una vera federazione di popoli europei, la quale sorgesse (ed è il solo modo onde possa sorgere) da un'intesa spontanea di popoli, rispondente non già a un piano politico di equilibrio bensì alla necessità di formare una società politica» (*Ibid.*).

¹³ «Gli Stati Uniti d'Europa, come li pensa Churchill, dovrebbero nascere da un patto che alcuni Stati europei (quelli che vogliono e possono, ma in

rettore di *Relazioni Internazionali* invitava i suoi lettori a non prestare ascolto alla sirena d'oltremarica. La formazione degli Stati Uniti d'Europa, secondo le linee indicate da Churchill, avrebbe significato, infatti, non solo far prevalere una volta di più la ragion di Stato, il principio dell'equilibrio, ma far vincere di nuovo la logica della guerra su quella della pace. «Negli Stati Uniti d'Europa di Churchill – affermava Campagnolo – continuerebbe (...) a vigere la legge di equilibrio delle Potenze, la legge cioè dei rapporti fra gli Stati in cui è fatale l'alternanza delle guerre e delle paci. Ma – proseguiva – il problema dell'Europa non sarebbe (...) risolto e pur ammesso che si giungesse a una lega con il nome di Stati Uniti d'Europa, questa lega potrebbe durare soltanto in vista della minaccia esterna di un nemico attuale o possibile»¹⁴.

La breve direzione Campagnolo si caratterizzò per pochi altri articoli dedicati all'Europa¹⁵. In tutti, più o meno esplicitamente, veniva ribadito da un lato che se nei rapporti fra le nazioni avesse continuato a dominare il principio dell'equilibrio, inevitabilmente, in Europa sarebbero scoppiati dei nuovi conflitti¹⁶; dall'altro

primo luogo e necessariamente la Francia e la Germania) concluderebbero fra loro per creare appunto questa intesa europea che Churchill nel suo discorso non definisce meglio. Non si tratta dunque di una fusione di popoli destinata a formare uno Stato nuovo, ma di una lega di Stati cioè di qualcosa di simile alla paneuropa di Coudenhove-Kalergi e di Briand cui si richiama Churchill e che del pari muovevano dagli Stati sovrani (e ad essi rimanevano) per farne una specie di aggregato regionale nel quadro, allora, della SdN, oggi dell'ONU» (*Ibid.*).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ U. CAMPAGNOLO, *Alla radice della crisi europea*, in *RI*, 23 novembre 1946, X, n. 24, p. 4; ID., *Della Federazione economica europea*, in *RI*, 1° dicembre 1946, X, n. 27, pp. 4-5. Fra i discorsi pubblicati si veda quello di Churchill all'Università di Zurigo del 19 settembre 1946 (cfr. *RI*, 28 settembre 1946, X, n. 16, p. 12) nonché quello in favore degli Stati Uniti d'Europa del Primo ministro dell'Unione Sudafricana, maresciallo Smuts, davanti alle Camere del Parlamento olandese (cfr. *Smuts per l'unità europea*, in *RI*, 26 ottobre 1946, X, n. 20, pp. 12-13).

¹⁶ «Come possono i popoli, chiusi nelle barriere dei loro Stati, cercare altra cosa che l'equilibrio delle forze? Come possono sperare una pace diversa da quella che consiste appunto in una certa stabilità di siffatto equilibrio?»

che se non si fosse demolita definitivamente la struttura interstatale che ancora vigeva in Europa e che ancora ne segnava le vicende, sarebbe stato impossibile procedere alla costruzione anche di quella federazione economica europea che alcuni ultimamente suggerivano¹⁷.

Nel 1947, mentre Alberto Pirelli tornava unico presidente dell'ISPI¹⁸, il cattolico democratico Giorgio Balladore Pallieri¹⁹ e l'azionista Riccardo Bauer²⁰ assumevano insieme la guida della rivista. Sotto la loro direzione i toni sull'Europa si moderavano in

(U. CAMPAGNOLO, *Della Federazione economica europea...*, cit.). «L'esperienza che da anni andiamo facendo dovrebbe avere definitivamente convinti tutti coloro che non sono colpiti da cecità intellettuale o morale, che per dare all'Europa una vita pacifica, conforme al genio della sua civiltà, occorre procedere sull'intero fronte contro le forze tradizionali della vecchia politica (...). È tempo dunque che si abbandonino decisamente le solite vie della politica degli Stati nazionali, cioè della politica dell'equilibrio di potenza, del diritto internazionale, dell'organizzazione internazionale, in una parola di tutti gli espedienti che potevano servire all'Europa fino al 1914, ma che sono ormai divenuti vani e spesso pericolosi palliativi. È ormai necessario e urgente portare tutto lo sforzo alla creazione delle nuove strutture politiche dell'Europa per fare che le nazioni europee cessino di trovarsi l'una di fronte all'altra, chiuse in armature impenetrabili che giungono perfino a far che la loro volontà di avvicinamento e collaborazione diventi causa di malintesi, di diffidenza e conflitti» (U. CAMPAGNOLO, *Alla radice della crisi europea...*, cit.)

¹⁷ «Che la federazione economica dei Paesi dell'Europa occidentale sia necessaria, è chiaro; ma perché essa si realizzi occorre che nasca fra i popoli un rapporto diverso da quello dell'equilibrio delle forze, questo non può darsi senza una trasformazione essenziale della struttura del Continente, tale per cui non ci sia più in Europa una pluralità di Stati, ma ci sia al suo posto un ordine giuridico comune ai suoi popoli» (U. CAMPAGNOLO, *Della federazione economica europea...*, cit.)

¹⁸ Alberto Pirelli traghettò l'ISPI dal fascismo attraverso la Repubblica di Salò, al dopoguerra. Tra il 1945 e il 1947 l'ISPI fu affiancato da un istituto gemello, l'ISI, diretto da Alessandro Casati. Nel 1947 l'ISI cessò le sue attività e Pirelli tornò ad essere presidente unico dell'ISPI.

¹⁹ Su Giorgio Balladore Pallieri, *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Milano, Vita e Pensiero, 1978.

²⁰ Su Riccardo Bauer si vedano, fra gli altri, A. COLOMBO, *Riccardo Bauer e le radici dell'antifascismo democratico*, Bologna, Forni, 1979; N. BOBBIO, *Riccardo Bauer educatore civile*, in «Nuova Antologia», n. 2131, lug.-sett. 1979; *Atti delle giornate di studio organizzate dalla Società Umanitaria*, Milano, 5-6 maggio 1984, a cura di M. MELINO, Milano, FrancoAngeli, 1985.

modo significativo. Certo, l'idea dell'unione europea rimaneva al centro dell'attenzione, tuttavia la sensibilità era un'altra, diversa da quella del più risoluto ed idealista Campagnolo. L'equazione unità europea-pace, per esempio, per Balladore Pallieri non era scontata come sembrava esserlo per Campagnolo. «Se domani l'Europa si costituisse ad unità – scriveva Balladore Pallieri in un articolo del maggio 1947 – si avrebbe una nuova forma politica, operante forse in senso pacifista e forse in senso opposto, a seconda del modo come sorga, dell'atteggiamento che assuma e di tanti altri elementi imponderabili a priori (...). Oggi, sul piano mondiale i dissidi europei possono essere un comodo pretesto per una guerra, ma appunto nulla più che un pretesto e, anche unificata la struttura d'Europa, i grossi problemi e i pericolosi dissidi internazionali sussisterebbero sempre»²¹. Balladore Pallieri non specificava se la struttura unificata di cui parlava fosse di tipo federalista o se invece si riferisse agli Stati Uniti d'Europa di Churchill. Il fatto stesso, però, che non lo precisasse induce a ritenere che il suo fosse un discorso generale, rivolto a chi con troppa facilità faceva coincidere "unità europea" con "pace".

Se con la nuova direzione la posizione di *Relazioni Internazionali* rispetto all'Europa cambiava, si faceva più cauta, anche le figure attorno a cui la rivista faceva ruotare il tema "Europa", cambiavano. Lentamente Churchill lasciava il passo ad altri: Spaak, Schuman, Sforza. Nessuno dei tre, per la verità, era uno sconosciuto ai lettori di *Relazioni Internazionali*: i discorsi in favore della pace pronunciati da Spaak tra il 1938 e il 1939 erano stati pubblicati proprio da *Relazioni Internazionali*; quanto a Carlo Sforza era una delle personalità eminenti del mondo politico italiano e, come Schuman in Francia, aveva alle spalle una lunga carriera politica e diplomatica.

Quando nel dopoguerra i loro nomi, i loro "ritratti" appaiono su *Relazioni Internazionali* è perché tutti e tre, più o meno esplicitamente aderiscono a quel "centro" democratico, intermedio fra le destre e le sinistre estreme, di ispirazione cattolica o socialde-

²¹ G. BALLADORE PALLIERI, *Guerra e paneuropa*, in *RI*, 24 maggio 1947, XI, n. 21, p. 343.

mocratica, comunque decisamente europeista – dal MRP alla “terza forza” democratica francese (coalizione di socialisti, radicali e repubblicani), dalla DC in Italia alla CDU in Germania – di cui *Relazioni Internazionali* sembra essersi fatta ideale portavoce. Uomini di grande ingegno ed esperienza politica, di grande intelligenza ed equilibrio, sulle pagine della rivista appaiono tutti e tre come i custodi, all’interno e all’esterno dei loro Paesi, del principio democratico e della collaborazione fra i popoli. A proposito di Schuman e del suo ruolo di esponente della “terza forza”, Vittorio Orilia, per esempio, scriveva: «in un momento in cui la democrazia francese è gravemente in pericolo, in cui all’estremismo di sinistra si sovrappone con più urgenza un fenomeno di reazione contraria, il ministro Schuman può rappresentare un’ancora di salvezza per la terza forza che di quella democrazia è depositaria»²². Nel caso di Spaak, secondo Bruno Pagani, questa posizione “terzista” era testimoniata, tra l’altro, dal fatto che all’interno dell’Assemblea generale dell’ONU presieduta da Spaak non si erano formati dei blocchi contrapposti. Anche solo per questo, diceva Pagani, non si poteva pensare, come facevano alcuni, che Spaak fosse «un campione del blocco occidentale»²³. Per Carlo Sforza democrazia, tradizione liberale, collaborazione e rispetto fra i popoli erano i principi cui si era ispirato sin dall’inizio della sua carriera diplomatica e politica. Il ruolo di «grande potenza»²⁴ che al termine della prima guerra mondiale egli era riuscito a dare all’Italia²⁵ era,

²² V. ORILIA, *Robert Schuman*, in *RI*, 6 dicembre 1947, XI, n. 49, p. 770.

²³ «Mesi addietro – scriveva Pagani – qualcuno volle in lui [Spaak] ravvisare un “campione del blocco occidentale”. Ma l’azione da lui svolta non sembra confermare tale interpretazione. Né la confermano le parole che egli ha pronunciato il 16 dicembre a New York, a conclusione dei lavori della sessione dell’Assemblea, quando ha salutato l’Assemblea stessa come “il primo parlamento mondiale” e ha detto ai delegati: “Nessun blocco si è in essa formato e se il disarmo diverrà una realtà, voi sarete stati i promotori di una nuova era del mondo”» (B. PAGANI, *Paul Henri Spaak*, in *RI*, 11 gennaio 1947, XI, n. 2, p. 28.)

²⁴ Carlo Sforza, in *RI*, 8 febbraio 1947, XI, n. 6, p. 86.

²⁵ «Furono quindi le doti del suo intelletto così felicemente sposate ad una rara esperienza quelle che indussero Giolitti (...) ad affidare all’ancor giovane diplomatico il timone della politica estera del Paese salito al rango di grande potenza» (*Ibid.*).

secondo *Relazioni Internazionali*, una prova non solo delle sue capacità diplomatiche, ma anche della bontà dei principi cui si ispirava. Nel 1947, in particolare, Sforza pareva rappresentare la possibilità per l'Italia di ritrovare dignità e fiducia dinanzi alle «altre nazioni»²⁶, che era poi la principale speranza di *Relazioni Internazionali* e di quel mondo industriale di cui da sempre si sentiva la referente²⁷.

Assieme a queste tre figure chiave della storia europea del dopoguerra, su *Relazioni Internazionali* trovavano spazio e attenzione anche altre personalità del panorama politico del tempo. Una di queste per esempio era il laburista "ribelle" inglese Richard Crossman. Crossman, scriveva in particolare Gerolamo Bassani, era «un civile e coltivato ex professore di Oxford, cresciuto in una pacifica famiglia della media borghesia inglese (...). È alto, biondo, occhialuto, veste dimessamente ed ha uno sguardo sempre leggermente attonito»²⁸. Insomma, secondo Bassani, egli aveva un aspetto che poco aveva a che vedere con l'immagine che «da designazione di capo ribelle, evocatrice di fosche immagini di guerriglia e di avventura» richiamava alla mente²⁹. Eppure, se non per l'aspetto, certo per le idee sull'Europa, sul ruolo degli inglesi in Europa, Crossman era un radicale. Faceva notare Bassani come, per esempio, egli «mette[ss]e l'accento più che sulla oppor-

²⁶ «Più di tutti i gravi problemi che incombono sulla nostra politica estera, (...) sta la necessità per l'Italia di riacquistare al più presto la fiducia delle altre nazioni. Per questo compito fondamentale di ogni politica estera, nessuno è forse più adatto del conte Sforza, il quale gode all'interno e all'estero di un grande prestigio personale» (*Il Conte Sforza e il corpo diplomatico al nostro Istituto*, in *RI*, 19 aprile 1947, XI, n. 16, p. 253).

²⁷ L'ISPI, secondo A. Montenegro, ha cercato, sin dalle sue origini, un collegamento con il mondo dell'industria e della finanza lombarda. Nello statuto dell'ISPI del 1934 si ritrova, seppur implicitamente, l'idea che l'ISPI fungesse da «ufficio studi» della grande industria. Si veda in proposito A. MONTENEGRO, *Politica estera...*, cit., p. 794. Diversamente, Vigezzi vede nel legame con l'industria milanese, nei finanziamenti provenienti dal mondo industriale, un mezzo per tenere l'Istituto il più possibile «sciolto» da Roma e dai suoi ministeri (cfr. B. VIGEZZI *L'ISPI a Palazzo...*, cit.).

²⁸ G. BASSANI, *Richard Crossman*, 5 luglio 1947, XI, n. 27, p. 440.

²⁹ *Ibid.*

tunità di fare una politica indipendente, sulla necessità di trovare una terza via che consent[isse] di uscire dalla pericolosa alternativa imperialismo capitalismo o comunismo russo»³⁰; come sostenesse in particolare che questa "terza via" potesse «essere aperta da una unificazione delle forze socialiste democratiche in Europa sotto la guida britannica»; e come, infine, egli fosse «fautore di una politica europea della Gran Bretagna» e volesse che questa «riducesse i suoi impegni nel resto del mondo per meglio adempiere alla funzione di guida socialista dell'Europa»³¹.

Relazioni Internazionali aveva una certa simpatia per queste posizioni: esse, si leggeva, rappresentavano «la sintesi di quella terza via che dovrebbe assicurare la pace nel mondo»³². Questa simpatia tuttavia non impedì di cogliere i segnali positivi che in tema di "Europa", ad un certo punto, sembrarono provenire anche dal ministro degli Esteri britannico Ernest Bevin. Quando questi, infatti, presentò l'omonimo piano alla Camera dei Comuni (22 gennaio 1948), Bassani credette di potervi intravedere le prime tracce di una conversione degli inglesi all'Europa, persuasi in

³⁰ Nel programma di Crossman, *Keep Left!* si legge: «Dobbiamo lavorare per una federazione che riunisca le Nazioni ora sotto il dominio dell'Oriente coi popoli dell'Europa occidentale. Ma una simile meta è lontana. Per il momento la cosa migliore è quella di concentrare gli sforzi su forme meno spettacolari di collaborazione europea aventi lo scopo di eliminare a poco a poco la cortina di ferro» (R. CROSSMAN, «Tenere la sinistra», in *RI*, 30 agosto 1947, XI, n. 35, p. 556. Su posizioni non diverse era anche il francese Paul Ramadier che in un discorso tenuto a Perpignano il 21 luglio 1947, riportato da *RI*, disse: «L'Europa è una realtà che va dall'Atlantico agli Urali ed ogni incrinatura trascinerebbe fatalmente una rottura d'equilibrio. La Russia ha respinto la fiducia che le si offriva, ha detto no, si è rifiutata di sedere a Parigi. Non accettiamo questo rifiuto perché la Russia è europea, perché essa non può non essere europea (...) l'Europa non può consentire a questa amputazione (...). Bisogna vincere la diffidenza della Russia, perché essa acconsenta ad essere reintegrata nell'Europa. L'Europa è un fatto della natura e non vi sono leggi umane che possano andare contro le leggi naturali della vita» (*Discorso di Ramadier*, in *RI*, 26 luglio 1947, XI, n. 31, p. 503).

³¹ G. BASSANI, *Richard Crossman...*, cit.

³² Tant'è vero che tra l'agosto e il settembre 1947 *RI* pubblicò integralmente il programma dei laburisti ribelli inglesi *Keep Left!* Cfr. RICHARD CROSSMAN, *Tenere la sinistra*, a puntate in *RI*, 9 agosto - 13 settembre 1947, XI, nn. 32-37.

questo dalla necessità «non solo [di] una alleanza ma [di] una forma più stretta e più stabile di cooperazione con le nazioni europee occidentali»³³. Il progetto britannico di unione dell'Europa occidentale pareva a Bassani una soluzione intermedia del tutto accettabile: «essa non è certamente l'Europa democratico-socialista, forza autosufficiente ed equidistante rispetto ai due grandi antagonisti, vagheggiata nel *Keep Left!* – scriveva – ma l'importante è che nasca, che si costituisca come entità distinta, che rompa la rigidità del sistema politico mondiale imperniato sull'antinomia URSS-Stati Uniti»³⁴.

Tuttavia, quando nel marzo 1948 veniva firmato il Patto di Bruxelles e sancita la nascita dell'UEO, sulle pagine di *Relazioni Internazionali* la delusione si toccava con mano. Lo si capisce soprattutto dalle parole scritte dal direttore Balladore Pallieri nel fondo di apertura del numero del 13 marzo 1948: «La speranza che si costituisse una efficace organizzazione internazionale capace di assicurare la tranquillità e la pace per i tempi futuri si è rivelata ormai vana speranza. (...) L'altra speranza, quella che nel quadro della organizzazione universale si costituisse fra i popoli europei una più salda forma di unione, che ridesse prestigio a questo nostro minuscolo continente e ne risolvesse i problemi e gli assegnasse ancora una funzione di primo piano è crollata simultaneamente al crollo della prima con cui era indissolubilmente legata»³⁵. L'UEO per Balladore Pallieri rappresentava esattamente l'opposto di quello che i fautori come lui della "terza via" avrebbero voluto veder realizzato. Nonostante quel che si potesse pensare, infatti, il legame con gli Stati Uniti, secondo Balladore Pallieri, costituiva un «fattore essenziale» dell'UEO³⁶. E questo evi-

³³ «...se si analizza l'opera politico-diplomatica del governo laburista dalla fine del recente conflitto in poi, si arriva alla conclusione che la dichiarazione di Bevin non annuncia una rivoluzione radicale. (...) Bevin ha fatto una politica cauta, paziente, realistica ma coerente ed unitaria» (G. BASSANI, *Il Piano Bevin*, in *RI*, 31 gennaio 1948, XII, n. 5, pp. 61-62).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *L'Unione occidentale europea*, in *RI*, 13 marzo 1948, XII, n. 11, p. 245.

³⁶ «La Unione non sorge come esclusivamente europea. Il suo collegamen-

dentemente significava che l'Europa, nel momento in cui decideva di unirsi, decideva anche di schierarsi a fianco degli americani contro la Russia sovietica³⁷, ovvero a fianco di uno dei due blocchi contrapposti. «La nascente Unione occidentale europea – spiegava Balladore Pallieri – è in realtà null'altro che una parte di una organizzazione semimondiale, di una organizzazione di quella metà del mondo la quale vuole costituirsi secondo certi principi democratici, in antitesi e con funzione di difesa contro l'altra metà che si è costituita secondo altri principi. Spaak nel suo discorso ha affermato che non vi era alcuna intenzione aggressiva nei governi dei Paesi con cui stava per accordarsi; e sono parole a cui è da prestare la fede più incondizionata. Ma è ovvio di per sé che vi è una sicura intenzione difensiva e che l'Unione sorge proprio per ostacolare l'avanzata del mondo e dei sistemi orientali». Sul modo e i motivi poi in cui i Paesi dell'UEO avevano raggiunto l'accordo di unione, Balladore Pallieri scriveva: «Si tratta di una intesa fra popoli democratici, costituita in base al consenso da ciascuno liberalmente prestato e con funzioni difensive verso altri aggrup-

to con l'America ne è un fattore essenziale. Sul piano economico l'iniziativa è addirittura americana e risale al Piano Marshall e non può realizzarsi se non con l'aiuto e la attiva partecipazione americana (...). L'Unione occidentale europea non è solo intesa a collegare tra di loro i popoli dell'occidente europeo, ma è intesa a collegare questi tra di loro e con l'America per un intento comune. Anzi l'America è l'elemento di coesione che consente tra i primi quella unione la quale altrimenti con tutta probabilità non si conseguirebbe» (*Ibid.*).

³⁷ Va notato che più di una volta *RI* si era espressa a favore, oltre che dell'autonomia europea rispetto a USA e URSS, anche della neutralità dell'Europa. In un articolo sui rapporti Europa-Svizzera dell'agosto 1947, Luigi Salvatorelli, per esempio, aveva proposto per l'Europa quella «neutralità – cioè quella non guerra – che per la Svizzera è un elemento costitutivo nazionale, e che per l'Europa è divenuta di un colpo, una necessità fisica (...). Occorre oggi, spiegava Salvatorelli, un sistema di neutralità come nel 1815 si riconobbe la necessità di una neutralità svizzera. Con questa differenza: che allora la neutralità svizzera fu consacrata sulla base della Confederazione svizzera, mentre oggi la neutralità europea non può attendere la costituzione della Confederazione europea. Tutti coloro che oggi si occupano degli Stati Uniti d'Europa rischiano di fare un lavoro inutile, perché hanno scambiato il prima con il poi, la condizione con l'effetto» (L. SALVATORELLI, *La Svizzera e l'Europa*, in *RI*, 2 agosto 1947, XI, n. 31, p. 496).

pamenti. In questi termini l'Unione non ha senso senza la partecipazione americana, ritrova anzi nell'America il suo più saldo punto d'appoggio. La storia della sua formazione dimostra anche la persistenza di quelli che purtroppo sono ormai divenuti i tradizionali difetti delle nostre democrazie occidentali; mancanza di senso di solidarietà ed irriducibile egoismo. (...) Lo stesso reticente e guardingo comunicato finale della conferenza di Londra dimostra come gli interessi particolari di ognuno premano e offuschino (...) la visione dell'insieme e delle necessità comuni. (...) senza le necessità economiche per cui si è dovuto fare buon viso alle proposte americane di una economia europea, senza le necessità politiche derivate dal recente aggressivo atteggiamento russo, i popoli democratici non avrebbero con tutta probabilità mai trovato l'occasione di riunirsi in quel compatto gruppo che oggi si affannano, sperando di essere ancora in tempo, a costituire»³⁸.

L'UEO, insomma, non sembrava affatto l'atto rivoluzionario che avrebbe aperto la via all'unione europea, bensì l'ennesima riedizione delle coalizioni di Stati, nel pieno rispetto della "tradizione" europea. Di questo era convinto anche Giovanni Loviseti che, all'indomani della conferenza dell'Aja, scriveva: «L'Unione occidentale, più che costituire un atto rivoluzionario che apre la via alla tanto auspicata federazione europea, partecipa della natura delle vecchie coalizioni costituitesi via via nel continente sotto la guida della Gran Bretagna ogni qualvolta si trattasse di fronteggiare la minaccia rappresentata dal sorgere di una troppo grande potenza in Europa. Sotto questo aspetto – aggiungeva – non ci sembra di poter condividere l'ottimismo e la soddisfazione con cui i risultati della conferenza sono stati salutati a Londra»³⁹.

³⁸ G. BALLADORE PALLIERI, *L'Unione occidentale europea...*, cit. Accanto a quest'intervento di Balladore Pallieri va segnalato anche quello di Gerolamo Bassani del 10 aprile 1948, dedicato a *Gran Bretagna ed Europa*, nel quale fra l'altro si legge: «L'equilibrio delle forze europee e mondiali è ormai così mutato che non vi è salvezza né per l'Inghilterra né per i Paesi dell'Europa occidentale se questi non pensano fin d'ora a costituire al di là di tutte le alleanze contingenti un sistema politico stabile, unificato e capace di un minimo di autonomia» (G. BASSANI, *Gran Bretagna ed Europa*, in *RI*, 10 aprile 1948, XII, n. 15, p. 1).

³⁹ G. LOVISETTI, *La Conferenza dell'Aja*, 31 luglio 1948, XII, n. 31, p. 527.

Se i governi avevano deluso, poco sembrava potersi attendere, secondo *Relazioni Internazionali*, anche dai movimenti federalisti: «guai se a quei domenicani si lasciasse il compito di costruire la federazione europea!»⁴⁰ affermava Basilio Cialdea in occasione del congresso federalista di Roma del novembre 1948⁴¹. «La religione federalista resterebbe reclusa nelle loro anime poiché il paradiso non si conquista d'assalto come i domenicani vorrebbero, scavalcando a piè pari la valle di lacrime che conduce alle porte eccelse»⁴². In effetti, il lungo cammino attraverso la «valle di lacrime» sarebbe cominciato di lì a poco.

La critica di Cialdea ai federalisti, comunque, non era il segno di un cambio di rotta della rivista, anzi, proprio il contrario. Con l'irrigidirsi della situazione internazionale e in seguito alla nascita dell'UEO, sulle pagine di *Relazioni Internazionali* si avviava infatti una inedita propaganda federalista. Tra il 1948-1950, solo per fare un esempio, le recensioni di libri, anche tecnici, sul federalismo – come è il caso del volume di K.C. Wheare, sul *Governo federale* tradotto per le Edizioni Comunità nel 1949⁴³ – si fanno più numerose. A sua volta Enrico Serra, all'epoca redattore capo della rivista, andava a rispolverare il vecchio saggio di Luigi Einaudi *La guerra e l'unità europea*⁴⁴, servendosene come di un' "arma" intel-

⁴⁰ B. CIALDEA, *Il Congresso federalista*, in *RI*, 20 novembre 1948, XII, n. 47, p. 764.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ G. BASSANI, *Il federalismo e le relazioni internazionali*, in *RI*, 23 luglio 1949, XII, n. 30, p. 160. Fra gli altri, si veda anche *Per l'unità europea*, recensione del libro di M.A. ROLLIER, *Stati Uniti d'Europa*, Milano, 1950, in *RI*, 8 aprile 1950, XIV, n. 14, p. 195.

⁴⁴ Scriveva Serra: «I lettori che hanno avuto la condiscendenza di seguirci su queste colonne, sanno che da tempo noi guardiamo alla federazione europea come ad una soluzione "politica" e perciò non utopistica, ma concreta. Noi oggi vorremmo indicar loro un aureo libretto in cui appare come, prima di noi e con autorità ben altrimenti diversa dalla nostra, Luigi Einaudi abbia visto questa stessa soluzione e l'abbia sottoposta alla diagnosi specifica delle esperienze storiche. Da questa diagnosi derivano alcuni principi fondamentali che debbono esser tenuti sempre presenti per non confondere l'occasionale dal definitivo, il vero dal falso. È falso che si possa creare una Società delle nazioni, se queste ultime rimarranno sovrane; è falso che si possa trovare un limite alla

lettuale per colpire i moderni fautori della *realpolitik* – concezione, diceva, «oggi più che mai utopistica perché persa nel circolo vizioso della sovranità nazionale»⁴⁵. Nel corso del 1948, poi, sempre a testimonianza della linea filo-federalista di *Relazioni Internazionali*, tra i contributi dedicati all'«Europa», oltre al già citato commento di Loviseti alla Conferenza dell'Aja⁴⁶ e alla cronaca del congresso dei federalisti europei del novembre 1948, troviamo un intervento su *Problemi di una federazione europea*⁴⁷, un articolo di Enrico Serra dal titolo *Verso un parlamento europeo*⁴⁸?, tre pagine dedicate al congresso di Interlaken del settembre 1948⁴⁹ e un'intervista ad Henry Brugmans⁵⁰.

Nella primavera del 1949 la nascita del Consiglio d'Europa sembrò poter coronare anche per *Relazioni Internazionali* gli sforzi condotti fino a quel momento in favore dell'unità europea⁵¹. L'illusione del successo tuttavia durava pochissimo. Sin da subito su *Relazioni Internazionali* si faceva notare, infatti, l'inconsistenza

«sicurezza» di uno Stato, perché «sicurezza esige sicurezza» (...); è falso che i problemi economici di una federazione europea siano più gravi di quelli che affliggono i singoli Stati, al contrario questa ne agevola le soluzioni; è falso infine che alla federazione europea si possa giungere altrimenti che con un preciso atto politico» (E. SERRA, *La guerra e l'unità europea*, in *RI*, 30 ottobre 1948, XII, n. 44, p. 724).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ cfr. sopra e nota 39.

⁴⁷ *Problemi di una federazione europea*, in *RI*, 8 maggio 1948, XII, n. 19, p. 359.

⁴⁸ E. SERRA, *Verso un parlamento europeo?*, in *RI*, 28 agosto 1948, XII, n. 35, p. 574.

⁴⁹ *Il secondo congresso a Interlaken dell'Unione parlamentare europea*, in *RI*, 25 settembre 1948, XII, n. 39, pp. 644-646. Sul congresso di Interlaken si veda anche il commento a caldo di Enrico Serra, *Il congresso di Interlaken*, in *RI*, 11 settembre 1948, XII, n. 37, p. 601.

⁵⁰ *Intervista con Brugmans*, in *RI*, 18 settembre 1948, XII, n. 38, p. 615.

⁵¹ «Dopo solo tre giorni di discussione è stato completato e firmato il 5 maggio a Londra lo statuto del Consiglio dell'Europa. La rapidità con la quale l'accordo è stato raggiunto è di per se stessa di buon auspicio per il nuovo ente. Essa dimostra che il sentimento dell'unità europea è così diffuso e profondo da avere influenzato le decisioni dei governi e d'averli indotti a superare rapidamente ogni residuo d'incertezza» (*Il Consiglio dell'Europa*, in *RI*, 14 maggio 1949, XIII, n. 20, p. 307).

politica del Consiglio appena creato. «Basta leggere le disposizioni dello statuto per convincersi che la preoccupazione maggiore dei suoi redattori è stata quella di moltiplicare le precauzioni affinché nessuna sovranità si senta minacciata» si affermava nel numero del 14 maggio 1949; e poco più oltre, si aggiungeva: «in una parola, la sovranità dei singoli Stati è rimasta integra e siamo ben lungi dallo Stato Federale»⁵². Solo l'annuncio del Piano Schuman e poi il Piano Pleven riuscivano a ridare nuovo vigore alle aspettative europeiste di *Relazioni Internazionali*.

Nel frattempo, fra il 1949 e il 1950, due nuove figure entravano a far parte dell'"album" europeo di *Relazioni Internazionali*, Konrad Adenauer e René Plevén. Adenauer veniva presentato come l'ex leader di quel *Zentrum* cattolico che tanta parte aveva avuto nella rovinosa caduta della Repubblica di Weimar⁵³. Oggi, si leggeva su *Relazioni Internazionali*, quello stesso Adenauer si trova a capo del centro democratico cattolico – «amalgama di cattolici e di protestanti, di poveri e di ricchi, di progressisti e di conservatori raccolti sotto il vessillo dell'etica cristiana»⁵⁴ – e raccoglie larghi consensi fra federalisti e liberali. Ma, si chiedeva anche *Relazioni Internazionali*, sarà in grado di meritarsi tanta fiducia? Saprà non commettere gli errori del passato? Ciò che, infatti, l'Europa intera si aspettava da lui – «quello che ci si può e ci si deve attendere dalle sue indubbie doti di statista»⁵⁵ – era che «la nuova Repubblica non ripet[esse] gli errori di Weimar, che sarebbero [stati] questa volta fatali a lei ed all'Europa»⁵⁶. Nel 1949, Adenauer, per *Relazioni Internazionali*, si trovava come su un banco di prova: doveva dimostrare di aver acquisito le forze necessarie per affrontare e resistere alle difficoltà che potevano porglisi dinanzi⁵⁷.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Konrad Adenauer, in *RI*, 10 settembre 1949, XIII, n. 37, p. 555.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Due anni dopo, nel 1951, *RI* in certo senso metterà indirettamente in discussione la capacità di scelta di Adenauer. Di fronte alla delega totale dei poteri da ministro degli Esteri al capace ma giovane Walther Hallstein, *RI* si

Nel caso di Pleven le cose stavano un po' diversamente. Si trattava, infatti, non tanto di sospendere il giudizio su di lui, quanto piuttosto di riabilitarne il più possibile l'immagine. La sua vicinanza agli esponenti gollisti di quell'Unione democratica e socialista dei resistenti che egli stesso presiedeva poteva, infatti, far pensare ad alcuni che ne avessero ereditato anche le idee. In realtà, la sua formazione anglosassone, unita all'esperienza proprio coi gollisti, costituiva la miglior garanzia dell'aderenza di Pleven alla "terza forza": «è proprio in questa esperienza di contatti col gollismo, nonché nel suo vivace senso critico e nelle sue spiccate simpatie verso le istituzioni anglosassoni che risiedono le più serie garanzie democratiche di Pleven»⁵⁸.

Nel 1950 vi erano dei nuovi cambiamenti ai vertici dell'ISPI: Pirelli assumeva la presidenza onoraria dell'Istituto, mentre quella effettiva passava nelle mani di Enrico Falck. Per quanto riguarda *Relazioni Internazionali*, dal 1949 Bauer non era più direttore della rivista e non era neppure tra i membri del comitato direttivo. Enrico Serra aveva lasciato l'incarico di capo-redattore, anche se continuava a collaborare con assiduità alla rivista. Al suo posto, come responsabile della redazione, era Giovanni Loviseti, uno di quei giovani collaboratori dell'Ufficio studi dell'ISPI che alla metà degli anni '30 avevano messo in piedi il progetto di *Relazioni Internazionali*. Il cambio parziale di direzione, comunque, non mutava granché le posizioni della rivista sull'Europa. Certo, la "propaganda" strettamente federalista veniva meno e il moderatismo di Balladore Pallieri faceva ormai da padrone, ma niente faceva pensare che *Relazioni Internazionali* intendesse abbandonare le sue inclinazioni europeiste. Tutt'altro. La nascita della CECA e poi della CED erano vissute all'interno dell'ISPI e di *Relazioni Internazionali* come eventi di portata quasi "rivoluziona-

interrogava sulla validità di una tale decisione. Nel "ritratto" di Hallstein si leggeva infatti: «non manca chi si chiede se Hallstein sia la persona più adatta a ricoprire una carica di tanta responsabilità» (*Walther Hallstein*, in *RI*, 31 marzo 1951, XV, n. 13, p. 240), che era non tanto una messa in discussione delle qualità di Hallstein, quanto piuttosto di quelle di Adenauer di saper prendere le opportune decisioni.

⁵⁸ *René Pleven*, in *RI*, 5 agosto 1950, XIV, n. 31, p. 510.

ria". Enrico Serra, nel marzo 1951, a proposito del *pool* siderurgico scriveva: «nessuno strumento politico attuale è più rivoluzionario di quest'ultimo, nessuno più idoneo a far uscire il nostro continente dalle secche tradizionali della rivalità franco-tedesca»⁵⁹. L'importanza storica della CECA, secondo Serra, risiedeva non tanto nella possibilità di uno sviluppo razionale della produzione europea di carbone e acciaio, quanto piuttosto nel fatto che con la CECA, per la prima volta, si era ottenuto che sei Paesi dell'Europa occidentale cedessero una parte della loro sovranità. Questo era il dato "rivoluzionario", l'elemento su cui gli europei dovevano meditare⁶⁰. Ovvio che i difetti ci fossero, che il lavoro da fare fosse ancora molto, ma il passo avanti rispetto al passato era stato compiuto, ed era assolutamente straordinario.

Lo stesso positivo giudizio contrassegnò anche la nascita della CED, definita fra l'altro come un «efficace reagente nella ancor timida coscienza federalistica europea»⁶¹. A chi ne criticava la forma, *Relazioni Internazionali* rispondeva che il compito della CED era «di rompere i vecchi schemi della politica europea e non di offrire un'alternativa già perfezionata. Un nuovo ordinamento della società europea non può esservi calato dall'alto bello e pronto, ma deve esprimersi a poco a poco dal suo interno come esigenza di disciplinare e codificare un nuovo sistema di relazioni. La CED crea questo nuovo sistema di relazioni e pone dei problemi più che non ne risolve. (...) Non è una panacea universale, è uno strumento assai imperfetto. Ma la politica è l'arte del possibile e chi per quello che vorrebbe trascura quello che può fare, opera – diceva Machiavelli – piuttosto la rovina che la preservazione»⁶². La critica era ovviamente rivolta a tutti coloro che, anziché soffermarsi sulla portata storica delle decisioni prese in seno ai parlamenti di sei nazioni, stavano a discutere sugli aspetti tec-

⁵⁹ E. SERRA, *Consorzio europeo del carbone e dell'acciaio*, in *RI*, 5 maggio 1951, XV, n. 18, pp. 343-344.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ B. CIALDEA, *L'esercito europeo*, in *RI*, 24 novembre 1951, XV, n. 47, pp. 895-896.

⁶² *La Comunità difensiva*, in *RI - numero speciale sull'unità europea*, 3 luglio 1954, XVIII, n. 27, p. 701.

nici e formali di strutture che erano ancora tutte in divenire, assolutamente nuove per la vecchia Europa e come tali da sperimentare giorno per giorno: certamente quindi i partiti comunisti e i loro simpatizzanti, ma anche quei partiti di matrice socialista o socialdemocratica – verso i quali ultimi, fra l'altro, *Relazioni Internazionali* non aveva nascosto in passato una qualche simpatia – che, pur d'accordo sulla necessità di un'unione europea, dinanzi alla formazione della CECA e della CED parevano avere qualche perplessità di troppo⁶³. Le loro obiezioni, infatti, apparivano ora, per *Relazioni Internazionali*, fuori luogo, inutili in quei frangenti, volte solo a mascherare una cattiva volontà di fondo, tesa al mantenimento proprio di quei diritti sovrani degli Stati nazionali che, invece, si sarebbero voluti smantellare.

Relazioni Internazionali, salutando la nascita della CECA come un evento di portata storica, accoglieva in linea di massima anche il "metodo" con cui essa era stata portata alla luce. Proprio l'accoglienza della linea funzionalista induceva, peraltro, la rivista da un lato a criticare le sinistre, dall'altro a rivedere le proprie opinioni su quelle personalità del mondo politico che prima del 1952 avevano rappresentato la speranza di una nuova Europa, ma

⁶³ «Una vasta opposizione al trattato [della CED] si era però nel frattempo manifestata nei vari Paesi e non soltanto ad opera dei partiti comunisti (...). Nei piccoli Paesi vi era molta riluttanza a partecipare ad un'organizzazione in cui il loro scarso peso militare li avrebbe fatalmente costretti ad accettare la guida dei grandi Paesi (...). In Germania i socialdemocratici si buttarono nella campagna contro la CED (...). In Italia ed in Francia confluirono nell'opposizione le correnti di sinistra che denunciavano nella CED un ostacolo alla distensione internazionale (...). In Francia (...) i socialisti erano e sono soprattutto ostili al progetto di Comunità europea di difesa» (*Ibid.*). Alle critiche di questi partiti, si aggiungevano inoltre quelle dei federalisti secondo i quali, faceva notare *Relazioni Internazionali*, la CED «realizza troppo imperfettamente il principio di un'autorità sopranazionale in Europa: che per quel tanto che lo realizza dà vita ad un mostro giuridico-politico, poiché crea un organo sopranazionale senza che esista l'organismo sopranazionale in cui questo si possa inserire». D'altra parte, si faceva notare anche che, pur essendo «vero che la CED realizza assai imperfettamente il principio di un'autorità sopranazionale e che quelle stesse resistenze che hanno mortificato l'anima europea hanno bloccato sul nascere il progetto di una Comunità politica europea (...), ciò appare la conseguenza inevitabile del carattere rivoluzionario della CED» (*Ibid.*).

che ora, di fronte alla concretezza di istituzioni come la CECA o la CED, sembravano ritrarsi. Una di queste figure era, per esempio, Georges Bidault. Salutato nel 1949, come «uno degli uomini più benemeriti nel campo della comprensione reciproca fra le nazioni»⁶⁴ – cosa che pareva far ben sperare per il futuro unitario dell'Europa⁶⁵ – Bidault, nel 1953, veniva invece dipinto da *Relazioni Internazionali* come un personaggio attento specialmente alla politica «nazionale» e sempre più vicino ai gollisti, ai quali peraltro voleva aprire anche la maggioranza di governo⁶⁶.

Tra il 1952 e il 1954 *Relazioni Internazionali* proponeva ai lettori delle nuove figure di riferimento, espressioni in particolare di quel "metodo" che sembrava poter dare finalmente all'Europa un nuovo volto. Fra queste erano Jean Monnet e Alcide De Gasperi. Nel caso di Monnet, a dir la verità, si trattava di una presentazione un po' tardiva e per di più dai toni inaspettatamente sobri. Nel profilo che di lui venne compilato nell'agosto del '52, e cioè a poche settimane dall'entrata in funzione di quell'Alta Autorità della CECA che Monnet stesso presiedeva, si leggeva soltanto: «si mostrò sensibile anche ai problemi nuovi sorti per l'Europa e, a lui, si deve l'ideazione di un piano per l'organizzazione su una base comunitaria europea della produzione del carbone e dell'acciaio»⁶⁷.

Per De Gasperi, invece, i toni erano decisamente diversi, tanto che l'articolo apparso sulla rivista subito dopo la sua scomparsa più che un profilo biografico sembrava una vera e propria celebrazione. «La persona di Alcide De Gasperi – si legge – resterà indissolubile con gli anni della ricostruzione italiana del secondo

⁶⁴ *George Bidault al nostro Istituto*, in *RI*, 22 ottobre 1949, XII, nn. 42-43, p. 635.

⁶⁵ Il 13 febbraio 1948, dinnanzi all'Assemblea nazionale francese, Bidault aveva detto: «Lo stato attuale dell'Europa non può più sopportare una divisione in compartimenti che confineranno ogni Paese nella miseria e nella mendicizia. I Paesi dell'Europa devono unirsi e lavorare in comune» (cfr. *L'Unione occidentale e il Consiglio d'Europa*, in *RI - numero speciale sull'unità europea*, 3 luglio 1954, XVIII, n. 27, p. 691).

⁶⁶ Cfr. *George Bidault*, in *RI*, 21 gennaio 1953, XVII, n. 3, p. 46.

⁶⁷ *Jean Monnet*, in *RI*, 23 agosto 1952, XVI, n. 34, p. 886.

dopoguerra, anni in cui egli fu veramente la figura più rappresentativa del nostro Paese per la fede riposta nei propri obiettivi e per la tenacia con cui seppe perseguirli»⁶⁸. L'attività politica di De Gasperi durante gli anni del fascismo e della guerra costituiva secondo *Relazioni Internazionali* «la base, fatta di solidità democratica e di onestà morale, dalla quale egli partì per costruire l'edificio della ripresa italiana del dopoguerra. Ma è certo che le equilibrate qualità di uomo di Stato di De Gasperi ebbero modo di manifestarsi pienamente soltanto negli anni della faticosa rinascita dalle rovine della seconda guerra mondiale. (...) se esiste oggi in Italia una solida coscienza democratica, grandissima è certo la parte che Alcide De Gasperi ha avuto nel plasmarla, con il suo atteggiamento senza compromessi»⁶⁹.

Fallita la CED nel 1954, fra il 1955 e il 1957 vecchi e nuovi protagonisti della battaglia europeista tornavano a rimboccarsi le maniche per proseguire sulla strada intrapresa nel 1951 con la CECA. Col 1954, infatti, delusi o soddisfatti, si era definitivamente chiuso un periodo. Per di più nel 1955, quasi a suggello della fine di quell'epoca, usciva di scena anche Winston Churchill. Proprio in occasione del congedo di Churchill, Enrico Serra scriveva un articolo nel quale definiva il grande statista inglese «l'espressione di una situazione storica più che di una tendenza politica»⁷⁰. La coincidenza più o meno perfetta tra il fallimento della CED e il ritiro di Churchill dalle scene politiche sembrava quasi la conferma di quell'immagine: si era infatti conclusa un'epoca per la Gran Bretagna, per l'Europa e per il mondo intero.

Dal 1955 il "rilancio" dell'Europa post-churchilliana, il futuro dell'Europa, per *Relazioni Internazionali* sembrava stare nelle mani esperte di Jean Monnet e di Paul Henri Spaak, di coloro cioè che già una volta, pur senza riuscirvi, avevano tentato di dare all'Europa una fisionomia nuova. Tra i due però, secondo *Relazioni Internazionali*, era soprattutto Jean Monnet ad esprimere al me-

⁶⁸ Alcide De Gasperi, in *RI*, 28 agosto 1954, XVIII, n. 35, p. 998.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ E. SERRA, *Il problema della coesistenza dopo il ritiro di Churchill*, in *RI*, 16 aprile 1955, XIX, n. 16, p. 420.

glio lo spirito della "nuova" Europa. Nell'ottobre 1955, in un articolo dedicato all'iniziativa monnetiana del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, si legge: «In un momento di grave crisi della cooperazione occidentale e, in particolare, di quegli sviluppi europeistici che avevano suscitato tante speranze all'indomani del secondo conflitto mondiale, un uomo coraggioso e tenace ha risollevato la bandiera dell'unità europea. Jean Monnet, dopo le esperienze della pianificazione francese, dopo quella più amara della Comunità carbosiderurgica, ha ritenuto che la battaglia non dovesse essere abbandonata, e dopo tre mesi di continue consultazioni e di contatti (...) ha potuto costituire a Parigi un Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa che si propone un vero e proprio rilancio della soluzione europea»⁷¹. La validità di questo nuovo progetto per *Relazioni Internazionali* era confermata anche dal fatto che di questo nuovo Comitato erano entrati a far parte sia un rappresentante del partito socialdemocratico tedesco che un esponente dei sindacati tedeschi, l'ostilità dei quali a qualsiasi esperimento di tipo europeistico era nota⁷².

Se Monnet aveva dalla sua lo spirito innovatore e battagliero, Spaak si distingueva in particolare per la «serietà» con cui affrontava, e aveva sempre affrontato, l'impegno europeista. Le dimissioni da presidente dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa – «in segno di protesta contro il tiepido atteggiamento assunto dai governi interessati nei confronti dell'unificazione europea»⁷³ – erano per *Relazioni Internazionali* l'esempio forse più evidente di questa «serietà».

È chiaro che a riportare Monnet e Spaak sulle pagine di *Relazioni Internazionali* era, soprattutto, il ruolo politico e morale da essi ricoperto nel processo del rilancio europeo. Le parole con cui entrambi venivano ripresentati ai lettori rivelavano come per *Relazioni Internazionali* l'Europa avesse un unico grande obiettivo da perseguire: l'unità, al di là delle difficoltà, al di là degli ostacoli.

⁷¹ *Monnet e gli Stati Uniti d'Europa*, in *RI*, 22 ottobre 1955, XIX, n. 43, p. 1122.

⁷² *Cfr. Ibid.*

⁷³ *P.H. Spaak*, in *RI*, 5 gennaio 1957, XXI, n. 1, p. 6.

L'Europa, insomma, sembrava d'intendere dalle pagine della rivista, se davvero voleva sopravvivere, doveva unirsi e per farlo non aveva che una strada da seguire, quella indicata da Spaak e da Monnet.

Il successo dei Trattati di Roma, nel marzo del 1957, era per *Relazioni Internazionali* la dimostrazione più chiara e vigorosa della validità di questa strada.

ANNA MARIA FIORENTINI
Università degli Studi di Pavia

Relazioni Internazionali e l'Europa: le scelte europeiste dell'Italia dal secondo dopoguerra ai Trattati di Roma

1. Relazioni Internazionali e l'Europa

L'obiettivo di questo saggio è quello di analizzare la posizione di *Relazioni Internazionali*¹ rispetto al processo d'integrazione europea. La lettura della rivista, molto vicina agli ambienti diplomatici, permette di capire come l'Istituto per gli studi di politica internazionale collocò la questione europea sullo sfondo di un'accresciuta interdipendenza della vita internazionale. *Relazioni Internazionali*², attraverso interviste, contatti con gli ambasciatori italiani all'estero e un'accurata appendice documentaria, offre, da questo punto di vista, un panorama particolarmente articolato e approfondito.

¹ *Relazioni Internazionali* è la rivista dell'Istituto per gli studi di politica internazionale pubblicata mensilmente dal 1935 e dall'anno successivo settimanalmente. Per una storia dell'Istituto per gli studi di politica estera, fondato a Milano nel 1934, si rimanda a E. DECLEVA, *Politica estera, storia, propaganda: l'ISPI di Milano e la Francia (1934-1943)*, in «Storia contemporanea», XIII, nn. 4/5, ottobre 1982; ID., *Un difficile adattamento: la pubblicistica liberal-democratica italiana e le realtà internazionali (1945-1949)*, in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1988, pp. 371-390; B. VIGEZZI, *L'ISPI a Palazzo Clerici*, in *Palazzo Clerici e la proiezione internazionale di Milano*, Milano, ISPI, 2004, pp. 197-207.

² La pubblicazione di *Relazioni Internazionali*, sospesa tra il 1943 e il 1946, riprese con regolarità il 15 giugno 1946.

È noto che la ricostruzione del Vecchio continente, dopo la seconda guerra mondiale, si concentrò sulla riorganizzazione istituzionale dei singoli Stati nazionali. L'Europa, intesa come riferimento politico, faticò ad emergere autonomamente. Seguire la prospettiva europea in quegli anni significa ricostruire un percorso controverso, provvisorio e, talvolta, parziale. Gli accordi bilaterali continuavano a rappresentare la norma nel nuovo quadro internazionale, dove una dimensione europea sembrava farsi strada soprattutto come perno delle relazioni economiche. La questione tedesca si presentava come uno dei maggiori elementi d'instabilità del Continente. L'Italia, dal canto suo, tentava di reinserirsi nella diplomazia multilaterale per recuperare un ruolo internazionale.

Relazioni Internazionali seguì con puntualità gli sviluppi del processo di unificazione. Sfogliandone gli indici annuali emerge come l'attenzione all'Europa si articolò in diverse prospettive che la redazione decise di portare avanti separatamente. Gli aspetti politici vennero affrontati nel più generale contesto del confronto bipolare, mentre i risvolti del dibattito dottrinale sull'unificazione trovarono uno spazio a parte.

In un'intervista, rilasciata durante una visita all'ISPI, Benedetto Croce sembrò, ad esempio, indicare una sintesi tra ideali e realtà. Collocò, infatti, l'esigenza dell'unità europea sulla scia del Trattato di pace con l'Italia e del problema tedesco. Dichiarò in riferimento alla sua *Storia d'Europa*:

Ho creduto allora opportuno di concludere con cautela la mia *Storia d'Europa*: fin qui dissi è storia; di qui in poi sono desideri. Riconosco però la giustezza della considerazione sin qui fatta, e cioè che le organizzazioni statali si sono mostrate incapaci di assolvere quei compiti di pacificazione e di armonia internazionale che la storia aveva loro assegnati; mentre, al contrario, i popoli hanno rivelato una forte vitalità e un interesse sempre maggiore al loro destino. (...) Ciò rende molto importante il compito di divulgazione dei problemi internazionali, svolto così egregiamente dalla vostra rivista¹.

¹ Benedetto Croce al nostro istituto, in *Relazioni Internazionali* (d'ora in poi in nota *RI*), X, n. 21, 2 novembre 1946, p. 1.

Nell'immediato dopoguerra, nelle colonne del settimanale, l'attenzione all'Europa faticò a trovare spazio, mentre la situazione internazionale non sembrava lasciare margine alle proposte d'integrazione avanzate dai movimenti federalisti. L'impressione è che emerga un certo scollamento tra il recupero degli ideali unitari europei, come garanzia di una pace duratura, e gli aspetti più diplomatici del problema. Gli attori principali rimasero gli Stati e la disponibilità alla collaborazione sembrò dettata dalla consapevolezza di non saper più fornire risposte adeguate alla ricostruzione. Si era ancora lontani da un progetto politico preciso e la preoccupazione era di coordinare i fattori di produzione necessari alla ricostruzione postbellica.

È, quindi, importante l'attenzione dedicata all'evoluzione del sistema europeo, ma inizialmente questa fu subordinata al superamento dell'isolamento politico e diplomatico dell'Italia. La necessità di aprirsi alla collaborazione europea risultò, nell'immediato dopoguerra, il cuore di un ampio dibattito che in *Relazioni Internazionali* sembrò nascere da una duplice esigenza: un nazionalismo da ridefinire e un revisionismo da attuare.

2. *L'abbandono dell'universalità: una soluzione efficace*

I primi due anni del dopoguerra furono anni difficili per l'Italia, fortemente limitata dal Trattato di pace. La crisi economica e sociale era profonda e la ricostruzione poneva problemi immediati⁴. Proprio ricostruzione e Trattato di pace⁵ costituirono nelle pagine

⁴ G. MORI, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo miracolo economico" (1945-1958)*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1995, pp. 131-230.

⁵ *Nostra intervista con il conte Sforza*, in *RI*, X, n. 22, 9 novembre 1946, p. 1. «Il trattato non è né crudelmente inesorabile né amichevole. È didascalico a ritardamento: ci punisce per la guerra fascista e per il male che fecero i fascisti, ma lo fa dopo che, divenuti liberi, abbiamo combattuto a lato degli alleati e abbiamo fatto quanto potevamo per riparare il male compiuto. Gli italiani amano la giustizia ancor più della libertà. Se sentiranno troppo che il trattato è ingiusto, le conseguenze psicologiche possono essere dannose. Intendo dannose anche per l'Europa. (...) Creda pure – così concluse l'on. Sforza

del settimanale milanese un elemento dominante che attraversò orizzontalmente gli altri argomenti affrontati. È chiaro che quella che si voleva ricostruire era l'Italia nella sua autonomia, nella sua indipendenza e nella sua dignità nazionale⁶. Fu forte la volontà di riscatto, si trattò di un patriottismo ferito che cercava di ricollocarsi all'interno di una più ampia ripresa europea. Ma si presentarono anche problemi comuni che richiedevano l'accordo dei diversi Stati:

È tempo che ci si renda conto, da parte di tutti, e specie di coloro che hanno una responsabilità pubblica qualsiasi, che la crisi che l'Europa sta attraversando non può essere affrontata con i mezzi della politica tradizionale, ma esige un intervento che trasformi radicalmente la struttura politica del Continente. (...) Invece molti, troppi, sono coloro che ancora considerano isolatamente le particolari manifestazioni della crisi europea in atto. (...) E non ci si avvede che quei problemi non si possono risolvere uno ad uno, perché sono tutti strettamente connessi fra loro e con infiniti altri problemi interni ed esterni delle singole nazioni europee, e hanno tutti un'unica radice che è il problema del nuovo ordine generale e fondamentale cui l'Europa tende in ragione della profonda trasformazione da essa subita. (...) È ormai necessario e urgente portare tutto lo sforzo alla creazione delle nuove strutture politiche dell'Europa per fare che le nazioni europee cessino di trovarsi una di fronte all'altra⁷.

– v'è nel mondo meno mal volere che non si creda. Ma v'è molta paura, molta ignoranza, molti compartimenti stagni. Creando contatti di scambi, senza fra-seologie nazionalistiche, si servirà utilmente la nostra patria; e questo non solo in Inghilterra, ove tutti apprezzano un franco parlare, ma in ogni parte d'Europa e del mondo».

⁶ *Per la revisione del nostro trattato di pace*, in *RI*, X, n. 22, 9 novembre 1946, p. 10. «Il ministro degli Esteri Pietro Nenni ha concesso il 2 novembre all'agenzia *United Press* la seguente intervista: (...) «L'Italia ha gravissime difficoltà di ordine internazionale e di ordine interno, soprattutto nel campo economico e finanziario. L'inverno che sta per cominciare sarà ancora per gli italiani un duro inverno di guerra: di quella guerra economica che è uno strascico di quella militare. (...) Malgrado tutto ciò, ho la certezza che supereremo tutti gli ostacoli e che l'Italia riprenderà rapidamente in Europa e nel mondo il peso che le compete, quello cioè di nazione pacifica e libera che fonda la sua azione e basa il suo avvenire sulla civiltà del lavoro e sulla collaborazione internazionale di tutti i popoli e di tutti gli Stati».

⁷ U. CAMPAGNOLO, *Alla radice della crisi europea*, in *RI*, X, n. 24, 23 novembre 1946, p. 4.

Alla neonata Repubblica si chiese l'ancoraggio dell'Italia al nuovo assetto internazionale in modo da facilitarne un ruolo attivo nella stabilizzazione economica e sociale⁸. La firma del Trattato di pace rappresentò un punto chiave; andava firmato per riconquistare la piena libertà e nell'intento di aprire un'azione revisionista rispetto al suo spirito⁹. Gli articoli e le interviste di *Relazioni Internazionali* illustrarono un dibattito serrato; sin dall'inizio questo atteggiamento rappresentò il cuore della linea De Gasperi-Sforza¹⁰.

Al tempo stesso le necessità a cui bisognava far fronte erano di carattere immediato, rimanevano prioritarie soluzioni che potessero essere rese concrete al più presto. Il dopoguerra incombeva e il governo italiano era alle prese con problemi urgenti che richiedevano molto realismo¹¹.

Il 1947 fu un anno chiave non solo sul piano europeo¹². Il

⁸ M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. IV, Torino, Einaudi, 1995, pp. 131-202.

⁹ B. VIGEZI, *L'Italia unita e le sfide della politica estera*, Milano, Unicopli, 1997, pp. 261-320.

¹⁰ *Per l'avvenire del nostro Paese. Dichiarazioni di De Gasperi*, in *RI*, X, n. 27, 14 dicembre 1946, p. 12.

¹¹ G. BALLADORE PALLIERI, *La pace con l'Italia*, in *RI*, X, n. 28, 21 dicembre 1946, pp. 1-2. Cfr. anche ID., *Considerazioni di fine anno*, in *RI*, X, n. 29, 28 dicembre 1946, p. 1.

¹² R. BAUER, *Il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti*, in *RI*, XI, n. 2, 11 gennaio 1947, pp. 1-2: «Ancora una volta sarà bene concludere che la posizione internazionale dell'Italia, gli aiuti che l'Italia può avere dall'estero non tanto rappresentano un dono quanto una conquista, la quale ha per condizione necessaria il nostro tutto fare con consapevole sacrificio e con ferma disciplina per raggiungerla. In questo senso va salutata l'occasione che l'invito fatto al Presidente del Consiglio dall'America ci offre per chiarire questo nostro impegno». Cfr. anche *Il prestito e gli aiuti americani all'Italia*, in *RI*, XI, n. 2, 11 gennaio 1947, p. 47; e G. BALLADORE PALLIERI, *Il ritorno di De Gasperi*, in *RI*, XI, n. 4, 25 gennaio 1947, p. 1, in cui si legge: «L'invito di De Gasperi a Washington e le accoglienze fattegli sono nella più flagrante contraddizione con i termini del trattato. Nella capitale americana l'Italia è stata trattata come un Paese amico con il quale si intrattengono i migliori rapporti; nel trattato, invece, come un Paese vinto e colpevole di crimini internazionali, che si vuole punire e umiliare. Gli americani hanno scritto il trattato con una mano, ma con

settimanale sottolineò come i diversi tentativi di risolvere i problemi del dopoguerra in modo «globale» fallirono di fronte all'impossibilità di giungere a un accordo condiviso dalle potenze vincitrici. Si aprì la strada ad accordi parziali e la collaborazione economica sembrò dotata di maggior velocità:

Non vi è soltanto una situazione postbellica da regolarizzare, ma ve n'è anche una prebellica, formatasi non importa come ma sempre con uno sforzo di anni, per cui l'opera di adeguamento delle economie e di standardizzazione di certe industrie previste dal piano urta, sul terreno pratico, contro resistenze di varia natura, cosce e inconse. (...) Per chi volga indietro lo sguardo all'annosa questione della unità europea, deve pur riconoscere che la forza e insieme la grande debolezza di questa sono riconducibili alla sua natura ideale, con quel tanto di poesia e di dogma che ogni ideale appunto in sé comporta. Oggi, invece, grazie ai lavori del Comitato dei sedici, questo ideale ha acquistato un contenuto razionale, è divenuto un programma di lavoro la cui attuazione non è soltanto possibile – seppur non facile – ma imposta dalla logica stessa delle cose e, in particolare, dal bisogno di evitare l'anarchia economica.

Ecco dunque qual è il risultato più importante della Conferenza europea: che cioè sedici nazioni, riunite a Parigi per studiare il modo migliore di ricostruire, con l'aiuto degli Stati Uniti, la loro economia devastata dalla guerra, non solo si siano trovate d'accordo ma abbiano anche scoperto di parlare un linguaggio comune ed abbiano riconosciuto la razionale necessità di tendere ad uno scopo comune. Il primo fiore starebbe dunque per spuntare sull'abisso della guerra¹³.

Secondo *Relazioni Internazionali* il carattere universale venne chiaramente abbandonato alla Conferenza di Parigi, che si tenne a partire dal luglio 1947. Per la prima volta ci si apprestò a trat-

l'altra hanno voluto dimostrare che non corrisponde ai loro reali sentimenti. (...) Comunque, poiché il trattato è concluso e non è nelle intenzioni e nei desideri di nessuno dei suoi artefici di riaprire le lunghe e incresciose discussioni, oggi anche l'America desidera e all'occorrenza premerà per ottenere la nostra ratifica». Si veda poi Ferruccio Parri e il Trattato di pace, in *RI*, XI, n. 5, 1° febbraio 1947, pp. 71-72; e L'Italia e il Trattato di pace, in *RI*, XI, n. 7, 15 febbraio 1947, p. 99.

¹³ G. BALLADORE PALLIERI, *Pace Vera?*, in *RI*, XI, n. 17, 26 aprile 1947, p. 267. E[NRICO] S[ERRA], *Un piano come idea*, in *RI*, XI, n. 40, 4 ottobre 1947, p. 617.

tare seriamente il problema della ricostruzione. In quell'occasione fu chiara la tendenza di ogni Paese a far valere le proprie ragioni. Fu sempre più evidente l'impossibilità di raggiungere una soluzione unanimemente condivisa. La rivista offrì molto spazio all'avvenimento, salutato come il primo passo concreto verso proposte realmente perseguibili. Fu proprio a Parigi che si gettarono le premesse per una collaborazione economica europea che si concretizzò, l'anno successivo, nell'Organizzazione europea per la cooperazione economica, un organo prevalentemente tecnico che sarebbe entrato in funzione con l'attuazione legislativa del Piano Marshall, fornendo un importante banco di prova al coordinamento della ricostruzione europea. L'evento ebbe anche un riflesso importante sull'Europa, intesa come soggetto unico nel panorama internazionale. Ma si chiarì che il margine di collaborazione esisteva solo per i Paesi dell'Europa occidentale, modificando sensibilmente il concetto di integrazione:

Siamo, nella politica di questo dopoguerra, ad una svolta decisiva. Un periodo si è chiuso e un altro si inizia; un tentativo è stato abbandonato e un altro lo sostituisce. Potremmo dire che, rinunciatosi al programma massimo, si prova ora se si avrà maggior fortuna con uno minore.

Finora si è mirato a una organizzazione internazionale universale; il vecchio sogno della Società delle Nazioni era stato perseguito immutato. Ma questa volta ci si è avvisti per tempo che non riusciva a tradursi in realtà e a dare risultati concreti. Si è quindi ripiegato su un programma più modesto, sulla riorganizzazione almeno di un gruppo di Stati fra i quali, per maggiori affinità, un'intesa sembra possibile. L'attuale Conferenza di Parigi che, sotto l'egida americana e con il benevolo assenso dell'impero britannico d'oltre oceano, raduna gli Stati dell'Europa occidentale è la prima conferenza di questo dopoguerra nella quale il miraggio dell'universalità è stato abbandonato¹⁴.

All'interno di questa prospettiva il governo italiano, non senza dibattiti animati, puntò alla firma del Trattato di pace. Sforza ribadì, dalle colonne del settimanale, che il rifiuto avrebbe comportato un maggior isolamento dell'Italia. Suo primo interesse era

¹⁴ *La costituente italiana per la revisione del trattato*, in *RI*, XI, n. 11, 15 marzo 1947, p. 191.

rientrare a pieno diritto nel concerto delle nazioni europee, solo in un secondo momento sarebbe stato possibile stabilire come¹⁵. Era necessario scongiurare l'isolamento e la collaborazione europea trovò in questo obiettivo una delle motivazioni più profonde. Bisognava offrire ai problemi italiani una soluzione europea. Il Trattato di pace¹⁶ avrebbe chiuso un periodo della politica italiana ed era espressione di una concezione anacronistica della guerra, e quindi della vittoria e della vita internazionale. Era mancata una visione generale del riassetto dell'Europa. I diversi problemi si erano affrontati in prospettive separate. Il problema maggiore, quello tedesco, era in sospeso e suscettibile di svariate soluzioni¹⁷. L'Italia per prima desiderò chiudere quella fase, così da poter iniziare quella che lo stesso Sforza definì una «revisione morale». Certo non un revisionismo anti-sistema per intraprendere il quale l'Italia non avrebbe neanche avuto i mezzi. La via migliore era opporre una visione più larga e intelligente per superare l'eredità della guerra nella realtà. Il cuore della linea Sforza era modificare di fatto una situazione di diritto. La ratifica avrebbe creato, tra le potenze vincitrici, un'atmosfera fiduciosa nei confronti dell'Italia: premessa indispensabile per l'avvio di una più decisa politica estera.

3. *L'Italia verso un cammino d'intesa con l'Europa*

Il 12 luglio al *Quai d'Orsay* si era aperta la Conferenza di Parigi per la riorganizzazione economica dell'Europa. Secondo *Relazioni Internazionali* proprio questo appuntamento aveva reso urgente la ratifica del Trattato di pace¹⁸ e aperto nuove possibilità di collaborazione tra gli Stati europei. Gli ambasciatori avevano

¹⁵ S. P., *I finanziamenti americani e l'Europa*, in *RI*, XI, n. 18, 3 maggio 1947, p. 305.

¹⁶ *L'esercito internazionale*, in *RI*, XI, n. 21, 24 maggio 1947, p. 348.

¹⁷ G. B[ALLADORE] P[ALLIERI], *Una svolta decisiva*, in *RI*, XI, n. 29, 19 luglio 1947, p. 465. *La Conferenza europea*, in *RI*, XI, n. 29, 19 luglio 1947, p. 470.

¹⁸ *Sforza per la ratifica del Trattato di pace*, in *RI*, XI, n. 31, 2 agosto 1947, pp. 499-502.

fatto sapere da Parigi e Londra che, se non c'era interdipendenza giuridica tra la ratifica del Trattato e la partecipazione alla Conferenza, c'era però un'interdipendenza psicologica. I commentatori sottolinearono come il successo della conferenza e l'avvio di legami stabili fra gli Stati partecipanti avrebbero posto un problema per l'avvenire: la definizione dei rapporti tra il mondo occidentale e quello orientale. La Conferenza di Parigi e i conseguenti accordi avrebbero anche avviato nuove forme di collaborazione economica, che il conflitto ideologico si prestava a strumentalizzare, ma che rappresentarono le premesse dell'integrazione europea.

L'Italia si avviò in quegli anni a intraprendere un importante cammino d'intesa con l'Europa. In questo modo il Trattato di pace non appariva come la sanzione di una sconfitta quanto il suggello di una politica sbagliata. Era l'atto finale di un isolamento che, secondo Sforza, era cominciato nel 1922, quando la dittatura aveva soffocato i sentimenti della nazione e si era separata politicamente e moralmente dal resto d'Europa. Uno dei massimi errori del fascismo era stato l'aver rotto la collaborazione internazionale. Per questo l'Italia non doveva sottovalutare il ruolo dell'Europa nel tentativo di superare questa pesante eredità:

Per noi è necessario creare delle vie libere intorno alla nostra politica. (...) Che cosa il trattato non copre? Vorrei dire che esso non copre proprio la materia della politica estera che noi italiani abbiamo impostato e vogliamo impostare¹⁹.

Il modo migliore per modificare il Trattato non fu solo la sua pacifica revisione, ma l'attuazione di una politica più fresca ed elastica in linea con gli andamenti internazionali. La nazione e i suoi interessi rimasero il cuore del dibattito, mentre urgenza e realismo furono il vero motore dell'azione governativa.

La situazione non sembrò concedere spazio all'azione dei movimenti per l'unità europea. A questo proposito, negli stessi mesi, *Relazioni Internazionali* aprì un'interessante finestra sulla loro attività²⁰. Nell'agosto 1947 l'Unione europea dei federalisti

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Convegno federalista ad Amsterdam*, in *RI*, XI, n. 20, 17 maggio 1947, p. 335.

tenne il suo primo congresso internazionale. Fu però evidente uno scollamento tra i federalisti, riuniti a Montreaux²¹, che portavano ancora avanti una visione universale e ideale, e la linea che la politica internazionale aveva intrapreso con la Conferenza di Parigi. La *Dichiarazione di Montreaux*, proponendo un governo federale del mondo, rischiava di alimentare una frattura rispetto all'indirizzo impresso alla collaborazione dell'Europa occidentale.

Di fronte all'abbandono dell'utopia universale nelle relazioni diplomatiche i federalisti risultarono "fuori tempo". Ormai in ritardo per influire sugli indirizzi che la politica internazionale aveva intrapreso²². Al tempo stesso in anticipo perché ancora troppo lontani, nella realtà, dagli obiettivi che si proponevano di raggiungere. Il settimanale dell'ISPI informò puntualmente i suoi lettori degli incontri organizzati dal movimento, ma attraverso articoli che rivelano il distacco dalle tendenze reali della politica e la difficoltà a sintonizzarsi con esse. Si riconobbe loro il merito di parlare un linguaggio universale e pacifista, ma senza riuscire ad avanzare soluzioni concrete e attuabili. La rivista non assunse una posizione contraria al federalismo sul piano dottrinale: emerge piuttosto una critica perché i rapporti tra ideale federalista e realtà politica ed economica del Continente erano rimasti in sospeso. La realtà internazionale non era riuscita a pervadere le proposte del movimento. Inoltre, la decisione della rivista di offrire ai movimenti e ai dibattiti dottrinali uno spazio editoriale separato, fa sì che le prime tappe dell'integrazione dell'Europa occidentale sfuggano allo schema successo-insuccesso rispetto all'obiettivo federale, che rappresenta un modello d'analisi ricorrente nella storiografia sull'integrazione.

²¹ *Federalisti a congresso*, in *RI*, XI, n. 37, 13 settembre 1947, p. 576.

²² R[ICCARDO] B[AUER], *Soccorsi all'Europa*, in *RI*, XI, n. 38, 20 settembre 1947, p. 585. B. C., *La conclusione della Conferenza economica europea*, in *RI*, XI, n. 40, 4 ottobre 1947, p. 614. L[UIGI] SALVATORELLI, *"Uniformazione e pace"*, in *RI*, XI, n. 47, 22 novembre 1947, p. 739.

4. *L'Europa si divide: quale integrazione?*

Nel corso del 1948 la politica internazionale vide aumentare il contrasto tra i due blocchi. Dall'alleanza si era passati a uno schieramento di concorrenza fino a raggiungere la piena ostilità. Attraverso le colonne di *Relazioni Internazionali* in quei mesi si attuò la progressiva divisione dell'Europa e il consolidamento di questa situazione²³. Sullo sfondo si precisò la convinzione che il Vecchio continente avrebbe avuto molti degli stessi problemi anche senza le complicità del conflitto ideologico.

Certo, il problema europeo fu sempre più sentito, ma si era ancora lontani da un progetto definito. Il settimanale riscontrò una sempre maggiore attenzione da parte del governo italiano all'integrazione, anche se la collaborazione tra gli Stati europei continuava a essere caratterizzata da forti divergenze. Come fare l'Europa non era ancora chiaro perché il percorso risultava contraddittorio e provvisorio. In occasione del congresso del Partito repubblicano, a Napoli, nel gennaio 1948, il conte Sforza illustrò le principali linee che la politica estera italiana si proponeva di perseguire alla luce dell'irrigidimento internazionale:

Il mutamento avvenuto con la guerra nelle realtà politiche ed economiche d'Europa e di tutto il continente europeo è così profondo che anche per il nostro Paese, per la annosa questione nord-sud non valgono più le impostazioni tradizionali. (...) Checché qualcuno possa strillare il contrario (e forse in buona fede, tanto la passione di parte può accecare) mai la nostra indipendenza è stata più fiera e sicura d'ora – malgrado i tragici bisogni che ci assalgono – e di questa nostra indipendenza vi darò le prove²⁴.

²³ A. PELLEGRINI, *Un'intervista con Pietro Quaroni*, in *RI*, XII, n. 27, p. 467. «Chi voglia con lui conversare sui problemi politici, deve ammettere come una premessa implicita che le ideologie sono soltanto un elemento della situazione di fatto, e da valutarsi per la loro efficienza in rapporto a questa, non mai secondo teoriche astrazioni. Ogni problema presuppone perciò la situazione politica complessiva. (...) Non vi sono problemi italiani od europei disgiungibili dalla considerazione del dissidio fra le due maggiori potenze; ogni problema propone quindi un esame dei modi e delle ragioni non esteriori ma sostanziali del dissidio e dei limiti di esso».

²⁴ *Sforza illustra a Napoli la nostra politica estera*, in *RI*, XII, n. 4, 24 gennaio 1948, p. 56.

L'Europa andava consolidando la sua divisione. Inoltre, si rimarcò come nessuna delle organizzazioni internazionali che coinvolgevano l'Europa era un'iniziativa dell'Europa per l'Europa. La speranza che si costituisse un'efficace organizzazione internazionale, capace di assicurare la tranquillità e la pace, sembrò naufragare:

Noi assistiamo oggi al formarsi di due organizzazioni in Europa, nessuna delle quali è tuttavia un'organizzazione europea. L'Europa orientale si va fondendo e sistemando secondo un principio autoritario e sotto l'egida russa. Il processo di unificazione è ivi assai avanzato, e gli stessi metodi adottati per portarlo a compimento ne permettono una rapida e sicura realizzazione.

L'unione dell'Europa occidentale si va via via compiendo a gran passi e sembra che nulla possa arrestare il cammino. Dal Piano Marshall, che è oggi praticamente un piano di unione economica per la sola Europa occidentale, al Piano Bevin tendente ad estendere l'unione anche nel campo politico, al patetico appello di Spaak e alla proposta di questo che la collaborazione sia anche militare, è stato un continuo crescendo. (...) L'unione non nasce come esclusivamente europea. Il suo collegamento con l'America ne è un fattore essenziale. Sul piano economico l'iniziativa è addirittura americana e risale al Piano Marshall e non può realizzarsi se non con l'aiuto e l'attiva partecipazione americana²⁵.

Per l'Europa orientale, stretta sotto l'egida sovietica²⁶ "l'unificazione" era ad uno stadio più avanzato, mentre il collegamento con l'America rimaneva un fatto essenziale per la parte occidentale²⁷. Un momento chiave fu la discussione del Piano Bevin per un'unione occidentale, cui la rivista dedicò molto spazio, inquadrandola nel più ampio dibattito sulla sicurezza europea. Era apparso chiaramente che appena la collaborazione slittava sul

²⁵ G. B[ALLADORE] P[ALLIERI], *L'Unione occidentale europea*, in *RI*, XII, n. 11, 13 marzo 1948, p. 245.

²⁶ R. B[AUER], *L'Europa unita di fronte all'URSS*, in *RI*, XII, nn. 13-14, 3 aprile 1948, pp. 273-274.

²⁷ R. B[AUER], *Unità del mondo*, in *RI*, XII, n. 18, 1 maggio 1948, p. 341. Per i rapporti tra Stati Uniti ed Europa dal secondo dopoguerra si veda E. DI NOLFO, *Europa e Stati Uniti tra il 1945 e il 1989*, in A. GIOVAGNOLI e L. TOSI (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale 1949-1999*, Milano, Guerini, 2003, pp. 49-61.

piano politico-militare l'intesa con l'America era ancor più indispensabile. L'Europa occidentale era alla ricerca d'indipendenza. L'Unione occidentale europea avrebbe costituito un apprezzabile complesso di forze, in concreto avrebbe potuto esercitare un'efficace mediazione tra le due superpotenze. Il 17 marzo 1948 venne firmato il Trattato di Bruxelles istitutivo dell'alleanza a cinque; si trattò di una soluzione ancora formalmente legata al pericolo tedesco. Dopo l'entusiasmo iniziale l'Unione occidentale, secondo i commentatori della rivista, sembrò destinata ad essere più oggetto che soggetto della partita tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Le prospettive di pace rimasero affidate all'equilibrio delle opposte forze strategiche e, lontana dalle proposte dei movimenti, l'integrazione europea non aveva ancora intrapreso un percorso univoco.

Il 18 luglio, all'Università per stranieri di Perugia, Sforza fece un bilancio sul processo di integrazione europea intervenendo sul tema «come fare l'Europa». L'interrogativo era ormai centrale, ma le risposte che si potevano fornire erano ancora troppo modeste: l'Europa nel 1948 viveva tutte le contraddizioni del contesto internazionale:

Proprio perché vogliamo l'indipendenza delle nostre libere patrie desideriamo associare questa indipendenza a una realtà superiore verso una legge ancora più alta: l'indipendenza delle nazioni. (...) Noi dobbiamo rimanere profondamente italiani! (...).

Direi (lo stesso) del piano di federazione: non bisogna mai cristallizzarsi in schemi troppo precisi perché la troppa nettezza delle formule finali nuoce quasi sempre alla germinazione dell'idea creatrice. Briand presentò un piano circoscritto come un francobollo e per questo fallì. Oggi non si può credere ai miracoli, è necessario promuovere unioni parziali²⁸.

Dalle parole di Sforza emerge come uno dei limiti principali delle proposte avanzate per l'unificazione europea fosse l'eccessiva precisione. L'Europa rischiava di legarsi a progetti a medio termine troppo vicini alla logica contingente e per questo privi di futuro.

²⁸ *Il conte Sforza illustra a Perugia le basi dell'unità europea*, in *RI*, XII, n. 25, 27 luglio 1948.

Mentre lo Stato nazionale, come cellula del corpo internazionale, si era rivelato privo di margini di azione autonoma, l'Italia, anche se lentamente, stava abbandonando l'isolamento post-armistiziale. Il comune denominatore della sua politica estera rimase il reinserimento attivo nei rapporti internazionali. L'unità europea non aveva ancora intrapreso un percorso univoco e il gradualismo non rientrava in una scelta precisa di metodo, quanto piuttosto era l'unico *modus operandi* che la situazione consentiva. Si erano fatti passi avanti nell'organizzazione della sua parte occidentale e l'Italia vi era strettamente ancorata. Ma persisteva la difficoltà di tradurre gli accordi di massima in impegni precisi e definitivi. La collaborazione della parte occidentale del Vecchio continente era avviata in due direzioni. Una più spiccatamente politica legata alla situazione tedesca e alla difficoltà di accordarsi per una risoluzione stabile. L'altra più militare che apriva il dibattito sull'Europa al più generale andamento internazionale. I due aspetti, apparentemente paralleli, richiedevano canali ben diversi di risoluzione. Emerge dalle colonne di *Relazioni Internazionali* come soltanto dall'insieme di questi accordi sarebbe stato possibile definire la natura del sistema di collaborazione europea. L'apertura all'intesa tra Stati era avviata anche attraverso canali politici, ma questo non andava confuso con una chiara volontà di integrazione. L'Europa occidentale unita non era ancora un obiettivo esplicito e dotato di autonomia²⁹. Dichiarava Sforza:

Certo noi dobbiamo rimanere profondamente italiani. Per la nobiltà e la ricchezza morale dell'Europa noi dobbiamo volere che dei patriottismi nazionali, seri e sobri, continuino a fiorire; qual mediocre grigiore sarebbe un'Europa standardizzata, dove non si distinguesse più l'Italia di Dante

²⁹ E[NRICO] S[ERRA], *L'Italia e l'Unione occidentale*, in *RI*, XII, n. 42, 16 ottobre 1948, p. 695. ID., *La guerra e l'unità europea*, in *RI*, XII, n. 44, p. 724. «È falso che si possa creare una Società delle nazioni, se queste ultime rimarranno sovrane; è falso che si possa trovare un limite alla "sicurezza" di uno Stato, perché "sicurezza esige sicurezza", (...) è falso che i problemi economici di una federazione europea siano più gravi di quelli che affliggono i singoli Stati, al contrario questa ne agevola le soluzioni; è falso infine che alla federazione europea si possa giungere altrimenti che con un preciso atto politico».

dalla Francia di Racine e Molière, l'Inghilterra di Shakespeare dalla Spagna di Cervantes, e così via. (...) È proprio perché amiamo l'Italia con tutto il nostro cuore che noi auspichiamo di vederla presto al posto d'onore fra i popoli che avranno affrettato in Europa l'ora benedetta dell'oblio e della speranza³⁰.

La parallela economica³¹ si trovava ad uno stato più avanzato rispetto a un'organizzazione militare collettiva che cercava di affermarsi. *Relazioni Internazionali* salutò, nel maggio 1949, l'ammissione dell'Italia al Consiglio d'Europa³² come un prestigioso riconoscimento internazionale, che assegnava all'istanza revisionista un importante successo³³. Contemporaneamente la coincidenza con il Patto Atlantico³⁴, dell'aprile dello stesso anno, riaprì il problema della partecipazione della Germania³⁵. Secondo i commentatori del settimanale, la concomitanza indusse a una «sovrapposizione» tra scelta atlantica e scelta europeista che solo il dibattito sulla Comunità europea di difesa avrebbe aiutato a chiarire.

Non bisognava, però, illudersi: non esisteva un blocco occidentale autonomo, se mai le iniziative americane stavano cercando d'imporre una risposta utile al fallito consolidamento della politica intereuropea tra Stati:

La crisi dell'unificazione europea, o meglio la crisi del trapasso dall'academia alla realtà, ha stabilito da alcune settimane il suo naturale centro

³⁰ Il ministro Sforza sull'unità europea, in *RI*, XII, n. 25, 27 luglio 1948.

³¹ B[ASILIO] C[IALDEA], *Le "parallele" della politica estera italiana*, in *RI*, XIII, n. 4, 22 gennaio 1949, p. 47. *Unione europea e coscienza europea*, in *RI*, XIII, n. 5, 29 gennaio 1949, p. 65.

³² G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2001)*, Bari, Laterza, 2001, pp. 37-38.

³³ *L'Europa riunita a Strasburgo*, in *RI*, XIII, nn. 33-34, 13-20 agosto 1949, p. 506. *Verso il Consiglio dell'Europa*, in *RI*, XIII, n. 19, 7 maggio 1949, p. 293. *Nasce il Consiglio d'Europa*, in *RI*, XIII, n. 6, 5 febbraio 1949, p. 82. *La distensione in Europa e l'Italia*, in *RI*, XIII, n. 20, 14 maggio 1949, p. 303.

³⁴ G[EROLAMO] B[ASSANI], *L'Europa e il Patto Atlantico*, in *RI*, XIII, n. 12, 19 marzo 1949, p. 175. E[NRICO] S[ERRA], *L'ONU e il Patto Atlantico*, in *RI*, XIII, n. 14, 2 aprile 1949, pp. 207-208. B[ASILIO] C[IALDEA], *Consiglio d'Europa e Patto Atlantico*, in *RI*, XIII, n. 31, 30 luglio 1949, pp. 471-472.

³⁵ *Il problema tedesco*, in *RI*, XIII, nn. 21-22, 28 maggio 1949, p. 317.

a Parigi, che può aggiungersi il titolo di capitale degli sforzi che i popoli d'Europa occidentale vanno facendo per sopravvivere nell'unità reale e nella loro effettiva reciproca integrazione. (...) Ciò significa in altre parole che il vuoto tra accademia e realtà europeistiche è ancora intatto³⁶.

Inoltre, rispetto a un'organizzazione apparentemente più compatta dell'Europa orientale, la parte occidentale faticava a trovare un vero accordo e questo la rendeva più vulnerabile nel confronto Est-Ovest. Al tempo stesso si allargavano i margini dell'influenza americana.

5. *L'integrazione dell'Europa occidentale: una soluzione provvisoria?*

Nei primi anni Cinquanta la congiuntura internazionale era gravissima, le nazioni del Patto Atlantico stavano organizzando faticosamente la loro difesa. Il 9 maggio 1950, la presentazione del Piano Schuman sembrò riaprire il discorso sull'Europa in termini nuovi. Nel cuore del progetto del ministro degli Esteri francese si collocava il dissidio franco-tedesco e il settimanale tendeva a sottolineare questo come aspetto prioritario. Il 26 agosto 1950, *Relazioni Internazionali*, nella sezione dedicata alla documentazione, riportò l'intero discorso di Schuman del 10 agosto in cui egli esponeva le linee principali il *pool* del carbone e dell'acciaio:

La mia esposizione non impegna assolutamente il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed è fatta esclusivamente a nome del governo francese. (...) Quanto a me, accetto il principio d'una rinuncia a dei diritti sovrani non per sé stesso, non come fine a sé, ma come una necessità, come l'unico mezzo che abbiamo per superare gli egoismi nazionali, gli antagonismi e le angustie che ci soffocano.

L'autorità del *pool* non avrà alcuna funzione politica, ma solo compiti esclusivamente economici. (...) Chiedo all'Assemblea europea di accordare al *pool* europeo la sua consacrazione morale³⁷.

³⁶ *Europa e antiEuropa*, in *RI*, XIII, n. 46, 12 novembre 1949, pp. 686-687.

³⁷ *Schuman espone le linee del suo piano di pool*, in *RI*, XIV, n. 34, 26 agosto 1950, p. 573.

I progressi europei faticavano, però, a trovare centralità nel settimanale che concentrava l'attenzione sul conflitto coreano e i suoi risvolti sulla sicurezza europea³⁸: si realizzò una sorta di diario con un approfondimento giornaliero. D'altro canto, la collaborazione nel settore carbo-siderurgico non sembrava destinata a sanare i contrasti tra i Sei. Analizzando il rapporto Europa-mondo, *Relazioni Internazionali* sottolineò due aspetti: da un lato l'efficacia di una pressione esterna per il Vecchio continente e l'importanza degli Stati Uniti nella collaborazione tra Stati europei. Proprio quest'ultimo dato venne rimarcato come elemento di novità che caratterizzava il dibattito sull'unità europea del secondo dopoguerra:

Qui sta dunque la grande novità rispetto agli esempi di unificazione nazionale finora offertici dalla storia: nel fatto che il raggrupparsi spontaneo, già in atto, delle risorse occidentali per parare la minaccia orientale è stato appoggiato e addirittura stimolato dagli Stati Uniti. Certamente la *partnership* euro-americana, realizzandosi praticamente nella creazione della "comunità atlantica" oggi in via di costituzione, viene a trasformare l'unità europea in una più vasta comunità occidentale o atlantica che dir si voglia; ma l'Europa non pare destinata a risolversi in questa maggiore entità, bensì ad inserirsi, avendo prima già raggiunto nel proprio interno il massimo d'integrazione possibile³⁹.

Di conseguenza il problema dell'integrazione era ben diverso da come era apparso alla vigilia della seconda guerra mondiale. Inoltre, non era più possibile parlare di unità europea, ma solo di un'organizzazione della sua parte occidentale. Questo comportò un sensibile cambiamento anche degli equilibri interni alla possibile collaborazione tra Stati, oltre al fatto che non era possibile pensarla come stabile e definitiva. Sembrava ormai chiaro che l'unificazione occidentale non poteva essere considerata se non in rapporto all'intervento americano: un momento risolutivo era stato segnato dal Piano Marshall e dal conseguente ERP⁴⁰. A suppor-

³⁸ *La sicurezza collettiva*, in *RI*, XIV, n. 39, 30 settembre 1950, p. 655.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *De Gasperi sull'Italia nell'attuale situazione internazionale*, in *RI*, XIV,

to di questa analisi venivano segnalate ai lettori come approfondimento: *L'idée européenne et sa réalisation* di Edouard Bonnefous e *L'Amérique en Europe* di Bertrand De Jouvenel⁴¹.

C'era un rischio, secondo i commentatori di *Relazioni Internazionali*: il sistema atlantico poteva isolare il problema dell'Europa e quindi anche quello tedesco⁴². Diventava sempre più necessaria l'iniziativa europea per cercare di avanzare una soluzione efficace. Il Piano presentato dal Presidente del Consiglio francese, Pleven⁴³, il 24 ottobre 1950, rispondeva a questa esigenza. Pleven proponeva la creazione di un esercito europeo in cui le diverse unità nazionali risultassero integrate sotto un comando internazionale. Questo riapriva il discorso sulla partecipazione di forze germaniche ad un esercito europeo unificato⁴⁴. Ogni Paese atlantico avrebbe organizzato le forze armate in due aliquote: una, di entità concordata, l'avrebbe messa a disposizione di un costituendo ministero europeo della Difesa, l'altra sarebbe rimasta sotto la sua autorità:

Come si vede, per quanto concreto, il Piano Pleven non manca certo di ambizione. Tanto più che esso richiede la preventiva firma dell'accordo europeo per il *pool* acciaio-carbone e la formazione di altre unità sopranazionali. In realtà esso non persegue tanto la costituzione di un esercito europeo, quanto l'unificazione politica dell'Europa⁴⁵.

n. 42, 21 ottobre 1950, pp. 724-725. «Il Piano Marshall di ricostruzione europea doveva essere un piano comune anche all'Oriente. Solo quando i *soviet* rifiutarono il loro concorso e calarono la cortina di ferro, quando colpi come quello della Cecoslovacchia o il blocco di Berlino suonarono l'allarme e il Cominform minacciò di valersi della gigantesca forza militare della Russia, i popoli quasi inermi che avevano smobilitato pensarono a un patto difensivo: il Patto atlantico, il 4 aprile 1949. (...) L'appello alla solidarietà è l'appello alla solidarietà».

⁴¹ F. V., *Gli Stati Uniti e l'Europa*, in *RI*, XIV, n. 42, 21 ottobre 1950, p. 721.

⁴² *I tedeschi e l'Europa*, in *RI*, XIII, n. 23, 4 giugno 1949, p. 361.

⁴³ G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione*, cit., pp. 55-61. D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1993.

⁴⁴ E[NRICO] S[ERRA], *L'esercito d'Europa*, in *RI*, XIV, n. 44, 4 novembre 1950, p. 753.

⁴⁵ *Ibidem*.

Il Piano Pleven comportava da parte francese un'accettazione rilevante: l'accettazione del riarmo tedesco. Inoltre, anche per l'Italia il Trattato⁴⁶, fermo sul piano giuridico, aveva ottenuto notevoli progressi dal punto di vista delle relazioni tra Stati. Era ormai avviata la fase esecutiva per la revisione del suo spirito⁴⁷. Il dibattito sulla Comunità europea di difesa e la sua collocazione all'interno del Patto atlantico avevano avuto il pregio di evidenziare il ruolo attivo e propositivo del governo italiano in una fase critica⁴⁸. La politica europea stava attraversando un momento di grave crisi⁴⁹: il risultato era l'assenza dell'Europa dalla politica mondiale. Anche se l'esempio della CED per *Relazioni Internazionali* aveva rappresentato un riscontro positivo per la politica estera italiana⁵⁰. Inoltre, a prescindere dal successo dell'esercito europeo, restava ormai acquisita l'eliminazione di una contraddizione concettuale che aveva pesato nel dibattito sull'Europa. Sembrava non esserci più spazio per uno scollamento tra impegni europei e organizzazione atlantica, che in precedenza aveva innescato un effetto franante⁵¹:

⁴⁶ B[ASILIO] C[IALDEA], *La revisione del Trattato di pace*, in *RI*, XV, n. 9, 3 marzo 1951, p. 154.

⁴⁷ *L'estinzione morale del Trattato di pace*, in *RI*, XV, n. 16, 21 aprile 1951, p. 305.

⁴⁸ A. VARSORI, *Scelta atlantica e scelta europea nella politica estera italiana*, in A. GIOVAGNOLI e L. TOSI, (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale 1949-1999*, cit., pp. 253-260.

⁴⁹ *L'unità europea*, in *RI*, XVIII, n. 27, 3 luglio 1954, p. 685. «I generosi ideali e le audaci concezioni che all'indomani della guerra ispirarono la parola e l'opera dei più illuminati pensatori europei e parvero suscitare un movimento d'opinione capace di travolgere strutture ed egoismi radicati da secoli, per innalzare al loro posto una patria comune, alla quale tutti i popoli d'Europa portassero il contributo del loro genio nazionale e nella quale si sentissero affratellati dal comune sforzo di costruire una società libera e migliore, giaccono mortificati e delusi dallo scontro con una realtà politica ed economica che ha dimostrato di essere ben più forte e tenace di quanto molti pensassero. Gradualmente gli interessi costituiti, i pregiudizi nazionalistici, i particolari egoismi e soprattutto la paura del nuovo sono partiti alla riscossa e hanno gettato ostacoli sul cammino dell'unificazione del nostro continente».

⁵⁰ *Ibidem*. V[ITTORIO] O[RILIA], *La fine della CED e la divisione dell'Europa*, in *RI*, XVIII, n. 36, 4 settembre 1954, p. 1025.

⁵¹ E. DI NOLFO, *La formazione della politica estera italiana negli anni della*

La nostra proposta è stata avanzata in un momento in cui le nazioni del Patto atlantico stanno organizzando faticosamente la propria difesa. (...) Nulla deve distoglierci dall'organizzazione intrapresa in comune sul piano atlantico allo scopo di far fronte alle necessità immediate. (...) Tuttavia il sistema atlantico, pur rispondendo e facendo fronte a esigenze urgenti e allo stesso tempo temporanee, lascia insoluto il problema dell'Europa. (...)

La difesa atlantica e la difesa europea non hanno dunque niente di incompatibile, non implicano due compiti divergenti, ma si trovano su due piani diversi. L'organizzazione atlantica è un sistema di coalizione di eserciti nazionali raggruppati sotto un comando unico. L'esercito europeo deve essere un esercito supernazionale destinato a sostituire progressivamente e definitivamente gli eserciti nazionali⁵².

Sul piano della collaborazione europea, certo la percezione della minaccia sovietica non mancava, ma prevaleva la sensazione che il pericolo maggiore fosse di casa: la soluzione della questione tedesca era ridiventata centrale. Negli stessi mesi *Relazioni Internazionali* ospitò un articolo in cui ci si chiese esplicitamente che cosa fosse l'Europa:

Per civiltà europea è piuttosto da intendersi, in senso ampio, quella che si suole chiamare "occidentale", cioè la nostra attuale civiltà, la civiltà per antonomasia. Inserita così nel generale processo di svolgimento della civiltà come il momento più alto che questa abbia a tutt'oggi saputo raggiungere, l'Europa, portatrice di questa civiltà, risulta un concetto ideale. Essa non è definibile né come identità geografica né come unità razziale; ma è invece una formazione storica, la risultante di un lungo e lento processo di sviluppo politico, sociale, morale – spirituale insomma. (...)

Ecco quindi che cos'è l'Europa: non un modello di civiltà dato una volta per sempre, ma il farsi stesso della civiltà, senza arretrare dinnanzi a nessuna nuova idea che possa arricchire la civiltà medesima⁵³.

nascita dei blocchi (L'Italia tra le super potenze), in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-'50)*, cit., pp. 603-619. B.[ASILIO] C.[IALDEA], *La revisione del Trattato di pace*, in *RI*, XV, n. 9, 3 marzo 1951, p. 153.

⁵² Schuman sull'esercito europeo, in *RI*, XV, n. 8, 24 febbraio 1951, p. 143.

⁵³ F. V., *Che cos'è l'Europa*, in *RI*, XIV, n. 50, 16 dicembre 1950, p. 879.

C'era quindi un'unità storica che non andava sottovalutata⁵⁴, anche se l'integrazione, come idea di una Comunità specializzata, stava rivelando forti insufficienze strutturali. Erano passati poco più di dieci mesi da quando il ministro francese degli Esteri Schuman aveva avanzato l'idea di costituire un consorzio delle industrie chiave del carbone e dell'acciaio, diretto da un'Alta Autorità sopranazionale⁵⁵. La proposta aveva navigato in acque difficili, la guerra di Corea e la conseguente associazione della Germania occidentale al riarmo atlantico avevano notevolmente complicato le cose. L'importanza del Piano Schuman, secondo i commentatori della rivista, non stava tanto nello sviluppo di una produzione europea del carbone e dell'acciaio. La novità era aver ottenuto che sei Paesi dell'Europa occidentale si dichiarassero pronti a cedere una parte della loro sovranità nazionale: conquista importante sulla via dell'integrazione⁵⁶. Il 16 aprile si arrivò alla firma del Trattato di Parigi e, il 5 maggio 1951, *Relazioni Internazionali* pubblicava l'intero Trattato del Consorzio europeo del carbone e dell'acciaio⁵⁷.

6. Il rilancio europeo: un nuovo punto di partenza

Con l'avvio della CECA sembrava che il problema tedesco e l'integrazione europea avessero raggiunto un risultato soddisfacente. Negli anni successivi la rivista concentrò la sua attenzione

⁵⁴ O[TTAVIO] B[ARRIE], *Unità della storia europea*, in *RI*, XV, n. 12, 24 marzo 1951, p. 219. *Il congresso culturale per l'unità europea*, in *RI*, XV, n. 12, 24 marzo 1951, pp. 233-235.

⁵⁵ Sulle vicende della Comunità europea del carbone e dell'acciaio si vedano: D. SPIEREMBURG e R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier: une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993; R. RANIERI e L. TOSI (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004.

⁵⁶ E[NRICO] S[ERRA], *Consorzio europeo del carbone e dell'acciaio*, in *RI*, XV, n. 13, 31 marzo 1951, pp. 237-238. *La siglatura del Piano Schuman*, in *ibidem*, pp. 244-245.

⁵⁷ E[NRICO] S[ERRA], *Il Consorzio europeo per il carbone e l'acciaio*, in *RI*, XV, n. 18, 5 maggio 1951, pp. 343-344.

sul conflitto indocinese e sul confronto Est-Ovest. Le vicende della Comunità europea di difesa avevano evidenziato il ruolo attivo della diplomazia italiana. Per questo, il 30 agosto 1954, la mancata ratifica del governo francese nelle colonne di *Relazioni Internazionali* sembrava estranea al cliché del fallimento. Con l'allargamento del Patto di Bruxelles, il 23 ottobre dello stesso anno, si era raggiunta una soluzione più adeguata.

Si arrivò a un rilancio del progetto Europa con la Conferenza dei ministri degli Esteri dei Sei a Messina⁵⁸ nel giugno 1955. Il tentativo era di portare di nuovo in sella la politica unionista. L'integrazione non poteva bastare, ma avrebbe creato le premesse per inserire attivamente gli Stati europei nella risoluzione di problemi più complessi.

Certo, l'unificazione europea, alla metà degli anni '50, non si era ancora liberata dalla contingenza della guerra fredda e non era ancora chiara la sua evoluzione. Il rilancio passava attraverso il superamento degli aspetti politico-militari che lo avevano reso impopolare, ed era orientato su obiettivi economici⁵⁹. C'erano, però, elementi nuovi; mentre l'integrazione europea dal dopoguerra al fallimento della CED si era mossa tra attese europee e iniziative in cui l'America aveva avuto un ruolo chiave. Il rilancio sembrò caratterizzato da un ribaltamento dei ruoli: le iniziative incominciarono ad essere europee anche se non estranee alle attese americane. Questo, secondo *Relazioni Internazionali*, il vero elemento di novità.

Il 1957 si aprì con l'attenzione per i Trattati istitutivi del Mercato comune e dell'Euratom, ormai giunti alla fase conclusiva del negoziato diplomatico⁶⁰. L'evento si collocò sullo sfondo della coesistenza antagonista fra Stati Uniti e URSS, a cui la rivista

⁵⁸ B[ASILIO] C[IALDEA], *La Conferenza di Messina*, in *RI*, XIX, n. 24, 11 giugno 1955, pp. 628-629. *La CECA e l'unità europea. Comunicato sulla Conferenza di Messina*, in *ibidem*, pp. 638-639. B[ASILIO] C[IALDEA], *I primi passi del "rilancio europeo"*, in *RI*, XIX, n. 36, 3 settembre 1955, pp. 929-930.

⁵⁹ G[IOVANNI] L[OVISETTI], *Crisi dell'Europa*, in *RI*, XVI, n. 8, 23 febbraio 1952, p. 204.

⁶⁰ B[ASILIO] C[IALDEA], *Verso il negoziato finale per il Mercato comune e l'Euratom*, in *RI*, XXI, n. 1, 5 gennaio 1957, pp. 3-4.

continuava a dare molto spazio⁶¹. A questo proposito *Relazioni Internazionali* fece un punto della situazione europea e internazionale con l'onorevole Martino:

C'è una concezione dell'unità dell'Europa che sembra essere il frutto di una catastrofe e di una rinuncia, della catastrofe che hanno subito le posizioni di potenza e di prestigio di alcuni Paesi europei negli altri continenti e della rinuncia ad avere, come nel passato, una funzione dirigente nella storia del mondo. (...) L'amarezza dell'impotenza non è propizia agli atti che esigono il coraggio e la perseveranza. Bisogna piuttosto riconoscere che l'unificazione dell'Europa è impostata dai mutamenti intervenuti nella generale struttura della società internazionale. Mutamenti che sono in massima parte il frutto della stessa azione dei Paesi europei negli altri continenti. L'Europa si deve unire non perché è fallita, ma perché è riuscita nel suo intento di organizzare la vita sociale in base a principi da essa stessa elaborati. (...) L'anno 1956 è stato l'anno delle delusioni dell'Europa. Ma forse anche per ciò sembra lecito prevedere che il 1957 sarà dominato dall'operazione Europa⁶².

Il 25 marzo 1957 la firma dei Trattati di Roma venne salutata come una tappa importante, anche se all'interno di una prospettiva limitata e tutt'altro che consolidata. Più che un traguardo si trattava di un nuovo punto di partenza. Il gradualismo avrebbe dovuto agevolare l'attuazione dell'unità economica senza passaggi tragici. Anche per consentire ai Paesi associati di consolidare lo spirito di collaborazione necessario per l'adeguamento delle rispettive strutture economiche e sociali⁶³.

Il contesto internazionale dopo la crisi di Suez e i fatti ungheresi distraeva dal successo europeo e sembrava mettere improvvi-

⁶¹ F.V., *La coesistenza antagonistica fra Stati Uniti e URSS*, in *RI*, XXI, n. 1, 5 gennaio 1957, pp. 9-10.

⁶² *L'Unità europea nel pensiero dell'on. Martino*, in *RI*, XXI, n. 2, 12 gennaio 1957, p. 46.

⁶³ B[ASILIO] C[JALDEA], *La firma dei Trattati europei*, in *RI*, XXI, n. 13, 30 marzo 1957, pp. 387-388. *Il Mercato comune nel pensiero di Martino*, in *ibidem*, pp. 397-400. *Comunità economica europea trattato istitutivo*, in *RI*, XXI, supplemento al n. 14, 6 aprile 1957, pp. 1-38. *Comunità europea dell'energia atomica trattato istitutivo*, in *ibidem*, pp. 39-60. *Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee*, in *ibidem*, pp. 61-62. *Atto finale*, in *ibidem*, pp. 63-64.

samente in discussione le certezze faticosamente raggiunte nel decennio precedente. Inoltre, rispetto ai Trattati di Parigi, gli Stati europei avevano optato per un deciso passo indietro dall'obiettivo soprannazionale. Nel 1957 era ancora lontana la certezza e l'autonomia del progetto unitario, mentre l'Europa rimaneva divisa. Per l'Italia, comunque, questo decennio si chiudeva con un bilancio positivo. Le sue scelte europeiste si erano rivelate vincenti per l'efficace reinserimento nel contesto del Vecchio continente. Rispetto al progetto Europa, per *Relazioni Internazionali* si trattò di un'Italia capace di coglierne gli aspetti più utili al suo rilancio diplomatico. La scelta di Roma per la firma dei Trattati confermava il successo europeo dell'Italia.

MAURO ELLI
Università degli Studi di Milano

L'impegno europeista di *Nuova Antologia* nel nuovo ordine internazionale (1945-1963)

È facile intendere che nessuna nuova vita è promessa all'Europa se non sulla base di un'organizzazione degli interessi comuni dei popoli europei¹.

Con queste parole Mario Ferrara², da pochi mesi direttore di una delle più antiche e prestigiose riviste italiane di cultura, ammoniva l'Europa che stava giusto cominciando ad intravedere la luce alla fine del lungo *tunnel* della guerra mondiale. La «nuova vita» da realizzarsi attraverso la «comunità delle forze operanti»³ non evocava un progetto politico vero e proprio, ma serviva piuttosto a caldeggiare la mobilitazione di tutti i fattori di produzione disponibili per la ricostruzione. L'obiettivo, dunque, era quello di affermare la necessità di un approccio liberista che, capovolgendo le politiche economiche degli anni fra le due guerre, causa di crisi e divisioni, privilegiasse le interconnessioni e l'ampiezza del mercato europeo⁴.

¹ M. FERRARA, *Prospettive*, in *Nuova Antologia* (d'ora in poi NA), vol. CDXXXIV, fasc. 1733 (maggio 1945), p. 3.

² Sulla figura di Mario Ferrara cfr. G. SPADOLINI, *Prefazione*, in R. CAMPA (a cura di), *Indici per autori e materie della Nuova Antologia dal 1951 al 1965*, Quaderni della Nuova Antologia, XXXIII, Roma, la Nuova Antologia, 1967, pp. 5-20. Una ricognizione a volo d'uccello della storia della rivista è in ID., *La Nuova Antologia dal Risorgimento alla Repubblica (1866-1988)*, in *Indici per autori e materie della Nuova Antologia dal 1966 al 1985*, Quaderni della Nuova Antologia, XXXIV, Firenze, Le Monnier, 1988, pp. 7-26.

³ M. FERRARA, *Prospettive*, cit., p. 4.

⁴ C. DI NOLA, *Il Be-ne-lux e la concorrenza tra i porti di Anversa e Rotterdam*, in NA, vol. CDXLII, fasc. 1766 (febbraio 1948), pp. 122-141.

È stato sottolineato come la dimensione occidentale del processo d'integrazione abbia favorito i valori liberali e liberisti, anche in opposizione all'esperienza fascista italiana: l'accento di questo tipo posto da Luigi Einaudi alla sua proposta di sovranità europea in materia economica e monetaria puntava precisamente a superare i limiti storici dello Stato clientelare e autoritario⁵. Parimenti, il difficile processo d'adattamento dell'Italia alla divisione dei blocchi alimentava, anche all'interno della Democrazia cristiana, le suggestioni terzaforziste e, con esse, l'idea che il mercato europeo potesse includere ancora le aree danubiane, sbocco tradizionale delle correnti di traffico italiane⁶. Tanto più significativo, quindi, che l'ex ministro del Tesoro, il liberale Epicarmo Corbino, auspicasse – ancora alla fine del 1948 – la creazione di un unico mercato comprendente l'Europa centrale e orientale quale soluzione ideale per la ricostruzione postbellica⁷.

Nuova Antologia si occupa da vicino dell'avviarsi concreto del processo d'integrazione a livello politico, costantemente oggetto d'attenzione all'interno della rubrica dedicata alla vita internazionale. Qui s'assiste a repentine oscillazioni che corrispondono ad altrettante disillusioni sulla portata effettiva delle iniziative in corso, come nel caso del Consiglio d'Europa, salutato come «primo ma fondamentale passo verso l'organizzazione federale dell'Europa»⁸ e, subito dopo, presentato come un progetto con scarsa incidenza reale⁹. In generale, emerge la consapevolezza dell'im-

⁵ M. TELÒ, *L'Italia nel processo d'integrazione europea*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, Torino, Einaudi, 1996, pp. 149-154.

⁶ Cfr. B. VIGEZI, *De Gasperi, Sforza, la diplomazia italiana e la politica di potenza dal Trattato di pace al Patto atlantico*, in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Settimo Milanese, Marzorati, 1988, pp. 3-57; e G. FORMIGONI, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 117-128, 142-152.

⁷ E. CORBINO, *La ricostruzione economica dell'Europa*, in NA, vol. CDXLIV, fasc. 1775 (novembre 1948), pp. 243-256.

⁸ "Deductor", *Rassegna degli avvenimenti*, in NA, vol. CDXLV, fasc. 1778, (febbraio 1949), p. 189.

⁹ "Deductor", *Rassegna degli avvenimenti*, in NA, vol. CDXLVI, fasc. 1781 (maggio 1949), pp. 81-86.

portanza della Comunità carbosiderurgica – non da ultimo perché ha permesso un proficuo inserimento della Repubblica federale tedesca nell'Europa occidentale – e degli ostacoli formidabili cui va incontro la CED, rilevando come i popoli europei fossero molto meno avanzati rispetto ai loro leader, i “padri dell'Europa”¹⁰; si segue con un'attenzione non esente da residui terzaforzisti l'evoluzione in senso sempre più marcatamente federalista di De Gasperi¹¹ e si condanna la politica europea della Gran Bretagna, con toni che forse ricordano un po' certe accuse sollevate negli anni Trenta¹².

Intorno alla metà del 1954, quando divenne chiaro che le prospettive di ratifica del trattato CED erano piuttosto scarse, si assistette ad un'evoluzione verso l'identificazione di atlantismo ed europeismo attraverso la rivendicazione dell'iniziativa americana¹³. Si auspica la costituzione di una comunità atlantica caratterizzata da un polo europeo fortemente connotato, ma che sarebbe stata “imposta” da Washington:

Sia tuttavia ben chiaro (...) che ogni impegno federativo europeo, ogni passo avanti sulla via dell'Europa unita non potrà costituire un'alternativa o un surrogato di quello che gli Stati Uniti hanno finora inteso determinare (...) è necessario ribadire che contemporaneamente all'unificazione dell'Europa si dovrà avviare la creazione della comunità atlantica, cioè dei più stretti legami integrativi tra Europa e Stati Uniti, senza di che il mondo occidentale resterebbe sempre affetto da crisi aperte o latenti¹⁴.

¹⁰ “Deductor”, *Rassegna degli avvenimenti*, in *NA*, vol. CDLIII, fasc. 1809 (settembre 1951), pp. 80-85; e *Id.*, in *NA*, vol. CDLV, fasc. 1819, pp. 308-310.

¹¹ “Deductor”, *Rassegna degli avvenimenti*, in *NA*, vol. CDLIV, fasc. 1813 (gennaio 1952), pp. 79-83. Cfr. A. CANAVERO, *Alcide De Gasperi. Cristiano, democristiano, europeo*, Soveria Mennelli, Rubbettino, 2004, pp. 107-116.

¹² «Il Governo inglese si assocerà solo quando il Piano Schuman sarà trasformato in modo che siano rigorosamente salvaguardati gli interessi britannici, politici ed economici, anche se ciò dovrà importare il sacrificio di quelli degli altri popoli europei. Vecchia Inghilterra...». “Deductor”, *Rassegna degli avvenimenti*, in *NA*, vol. CDXLIX, fasc. 1795 (luglio 1950), p. 312.

¹³ V. CALEF, *La politica atlantica e l'Europa*, in *NA*, vol. CDLXI, fasc. 1841 (maggio 1954), pp. 5-18.

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

Si noti che idee di questo tipo, per quanto sfumate, cominciavano a raccogliere molte adesioni anche fra coloro che, nella Democrazia cristiana, erano stati oppositori della scelta atlantica¹⁵. Allo stesso modo, subordinare il processo d'integrazione al riconoscimento della parità politica dell'Italia, alla soluzione del problema di Trieste e alla tutela dell'emigrazione italiana poneva il punto di vista della rivista in chiara sintonia con gli orientamenti dei governi post-degasperiani¹⁶.

Se, dunque, le consonanze fra i laici di *Nuova Antologia* e la DC partito di governo sono considerevoli e, forse, un po' prevedibili, va sottolineato il tentativo di dare originalità alla propria posizione affermando l'importanza dell'"oltranzismo atlantico" in opposizione all'eredità di De Gasperi. A lui venivano riconosciuti due grandi meriti: l'aver coniugato le tradizioni federaliste risorgimentali laico-democratica e cattolica e l'aver saputo condurre una politica europea coerente e coraggiosa quando l'uropeismo nel suo partito era spesso più di maniera che di sostanza. Tuttavia, egli non aveva saputo cogliere in pieno il carattere contestuale di atlantismo ed europeismo, tendendo ad anteporre il secondo al primo¹⁷.

Se è evidente la semplificazione cui veniva sottoposta la visione politica di De Gasperi, la definitiva caduta della CED imponeva un silenzio che durava fino alla firma dei Trattati di Roma:

Parliamo d'impressionanti prospettive, perché se a un tale accordo i Governi sono pervenuti, è segno che una forte convinzione politica ha agito su di essi contro le difficoltà e i rischi evidenti sul piano economico, il che

¹⁵ G. FORMIGONI, *Democrazia cristiana e mondo cattolico dal neoatlantismo alla distensione*, in A. GIOVAGNOLI, L. TOSI (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale 1949-1999*, Milano, Guerini, 2003, pp. 141-143.

¹⁶ C. AVARNA DI GUALTIERI, *Precedenti, scopi e aspetti della CED*, in NA, vol. CDLXI, fasc. 1843 (luglio 1954), pp. 305-316. Cfr. A. LANDUYT, *L'Italia e l'unificazione europea tra dibattito ideale e fasi d'attuazione*, in ID. (a cura di), *Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 31-33.

¹⁷ "Deductor", *Rassegna degli avvenimenti*, in NA, vol. CDLX, fasc. 1838 (febbraio 1954), pp. 254-258. M. FERRARA, *La politica dei cattolici nell'opera di De Gasperi*, ivi, vol. CDLXII, fasc. 1846 (ottobre 1954), pp. 149-158. G. SPADOLINI, *I partiti e l'Europa*, ivi, vol. CDLXX, fasc. 1877 (maggio 1957), pp. 3-10.

dimostra che le forze unitarie in senso europeistico sono assai più consistenti di quel che parve fossero al tempo del fallimento della CED. (...) Certo è che l'idea di una Federazione europea non sembra più tanto utopistica: può darsi che il superamento di gran parte almeno delle barriere politiche e nazionali finisca per verificarsi quasi automaticamente, come conseguenza naturale del superamento delle barriere e delle discriminazioni economiche¹⁸.

Si riscontra qui una discrasia fra l'entusiasmo funzionalista del commentatore di politica internazionale, pur in genere piuttosto sobrio, e l'impressione complessiva di freddezza che comunicano i contributi monografici. Questi ultimi preferivano insistere sui rischi connessi all'impresa, specialmente per un paese come l'Italia che, dotato di deboli strutture socio-economiche, sembrava affrontarla con un «cosmopolitismo d'evasione»¹⁹. In particolare, non ci si poteva illudere sull'automatismo del meccanismo integrativo funzionalista – dal piano economico a quello politico – e, tornando ancora una volta alla prospettiva liberista, si ammoniva che nel Mercato comune sarebbe stato inevitabile un sostanziale aumento dell'intervento dello Stato, se non altro a causa della formazione di un nuovo ceto burocratico chiamato ad ottemperare ai ruoli assegnati alla Comunità²⁰.

Roberto Ducci precisò che tale approccio sminuiva la portata storica della svolta iniziata con la creazione della CECA: essa non solo rappresentava una possibile soluzione ai problemi europei che la sempre più chiara trasformazione del Patto atlantico in semplice alleanza difensiva lasciava insoluti, ma specialmente per l'Italia era l'occasione di riscattarsi da secoli di marginalità politica. In particolare, chiariva che non vi erano state occasioni perdute nel recente passato, né sul piano dell'integrazione economica – perché nell'immediato dopoguerra le ferite erano troppo profonde – né sul piano di quella politica, a causa della particolarissima

¹⁸ "Deductor", *Cronache del mese*, in *NA*, vol. CDLXIX, fasc. 1875 (marzo 1957), p. 424.

¹⁹ F. COPPOLA D'ANNA, *La Comunità economica europea*, in *NA*, vol. CDLXIX, fasc. 1876 (aprile 1957), pp. 469-494.

²⁰ R. GUARIGLIA, *Comunità europea e Mercato comune*, in *NA*, vol. CDLXXIV, fasc. 1896 (dicembre 1958), pp. 455-464.

posizione britannica²¹. Se queste erano le premesse, la "preistoria", la nuova sfida dei Trattati di Roma andava affrontata evitando sia la faciloneria, sia il disfattismo.

Nella rivista sembra, però, prevalere ancora l'interesse di matrice liberista per le grandi aree di libero scambio. Da questo punto di vista, l'apprezzamento per il successo del MEC nei suoi primi anni di vita s'accompagna senza contraddizione all'interesse prima per l'area di libero scambio proposta da Londra e poi per la possibilità di costituire un collegamento fra l'EFTA e il Mercato comune, magari attraverso l'Organizzazione europea per la cooperazione e lo sviluppo²². Se, come sosteneva Gaetano Stamatì, di lì a poco consigliere d'amministrazione dell'IRI e poi Ragioniere generale dello Stato, l'aspirazione era quella di arrivare ad un sistema internazionale degli scambi il più possibile simile a quello precedente il 1914²³, allora entrambi gli aspetti contribuivano al senso di soddisfazione generato dalla prospettiva di uno spazio economico più grande e omogeneo, dove i meccanismi di riequilibrio del mercato avrebbero trovato un'applicazione più coerente ed efficace che all'interno degli Stati nazionali.

Il negoziato per l'adesione del Regno Unito alle Comunità segna un importante sviluppo nell'atteggiamento della rivista, con il convergere delle due tendenze di base fin qui rintracciate – il liberismo economico e l'"oltranzismo atlantico" – e con l'emergere di un'immagine certamente più positiva della Gran Bretagna rispetto a quella presentata fino a quel momento. Va notato, poi,

²¹ «I continentali, e specialmente i più impazienti fra loro coi quali era impossibile un vero ragionamento politico, andavano blaterando di piani magniloquenti, piuttosto di veder realizzati i quali ogni sano inglese avrebbe preferito la gelida solitudine della sua isola: federazione europea, parlamento comune, unione economica». R. DUCCI, *Preistoria dell'unificazione europea*, in *NA*, vol. CDLXXVIII, fasc. 1911 (marzo 1960), p. 306.

²² M. GERTBRAZ, *Piccola Europa, politica ed economica*, in *NA*, vol. CDLXXIX, fasc. 1913 (maggio 1960), pp. 41-46. G. DA VIA, *La Comunità europea*, ivi, vol. CDLXXX, fasc. 1918 (ottobre 1960), pp. 163-170. G. PELLA, *Nuove strutture per l'integrazione economica europea*, ivi, vol. CDLXXXI, fasc. 1921 (gennaio 1961), pp. 3-6.

²³ G. STEMMATI, *Le conseguenze fiscali del Mercato comune europeo*, in *NA*, vol. CDLXX, fasc. 1880 (agosto 1957), pp. 433-446.

che questo sviluppo fu promosso da due importanti storici delle relazioni internazionali che avrebbero collaborato a lungo con *Nuova Antologia*, Enrico Serra e Mario Toscano. In quel delicato momento di passaggio, in un'atmosfera in cui la rivista rilevava come i temi dell'integrazione fossero messi in ombra da altre questioni legate alla guerra fredda²⁴ e come la determinazione francese a favore del Piano Fouchet mettesse a repentaglio la prospettiva funzionalista²⁵, non si sarebbe mancato di sottolineare che la Gran Bretagna poteva semmai essere uno spunto chiarificatore esterno, ma non un elemento dinamico endogeno per la costruzione europea²⁶. Tuttavia, l'impressione prevalente è un'altra.

Serra mette in evidenza il carattere storico, di lungo periodo, della possibile adesione britannica, sottolineando come il recente modificarsi delle ragioni di scambio del commercio internazionale – che avevano visto la Gran Bretagna penalizzata rispetto ai Sei e questi ultimi crescere molto più rapidamente – non fosse che l'ultima di tre direttrici. Le altre erano il venir meno dello splendido isolamento fra il 1902 e il 1904 (con il trattato anglo-giapponese in funzione antirusa e la costituzione dell'Intesa anglo-francese in Europa) e il ruolo catalizzatore giocato nel dopoguerra dal *United Europe Movement* di Churchill, che aveva saputo incanalare le tensioni federaliste allora presenti verso il Consiglio d'Europa, privandole così d'ogni sbocco radicalmente innovatore. Tutto ciò conduceva Serra ad affermare che

eppure è in corso oggi qualche cosa che supera [la guerra fredda] in importanza storica. Qualche cosa che il fragore delle esplosioni atomiche non può coprire, che le nubi radioattive non possono occultare: la marcia lenta ma inarrestabile dell'Inghilterra verso l'integrazione europea²⁷.

²⁴ "Deductor", *Cronache del mese*, in *NA*, vol. CDLXXXI, fasc. 1923 (marzo 1961), pp. 393-400.

²⁵ "Deductor", *Cronache del mese*, in *NA*, vol. CDLXXXIV, fasc. 1934 (febbraio 1962), pp. 239-243.

²⁶ B. POZZI, *Le scelte europee*, in *NA*, vol. CDLXXXVII, fasc. 1946 (febbraio 1963), pp. 229-244.

²⁷ E. SERRA, *L'Inghilterra e l'integrazione europea*, in *NA*, vol. CDLXXXV, fasc. 1937 (maggio 1962), p. 45.

Dal canto suo, Toscano ribadiva con forza che l'integrazione europea non doveva essere fine a se stessa, bensì un momento fondamentale della solidarietà occidentale nel confronto bipolare. Il vero terreno dello scontro nell'età della coesistenza competitiva, infatti, era divenuto quello ideologico e della *performance* economica, dove il successo che aveva coronato i primi anni d'esperienza del MEC aveva dimostrato che l'Europa non aveva nulla da invidiare agli Stati Uniti. In quest'ottica, l'adesione britannica diventava una tappa intermedia e necessaria – necessaria per eliminare ogni tentazione terzaforzista e superare la divisione economica che tagliava in due l'Europa occidentale – verso la costruzione di una comunità atlantica dotata di un nucleo europeo politicamente caratterizzato e pienamente cosciente della sua sostanziale parità con Washington. Se gli americani sembravano non rendersi ancora conto di questi sviluppi era anche a causa della sopravvalutazione autolesionista che gli europei attribuivano alle armi nucleari, prestando orecchio alle sirene gaulliste quando invece de Gaulle – che aveva un suo progetto politico preciso – non avrebbe favorito un'autentica integrazione politica dell'Europa²⁸.

Se, dunque, la Gran Bretagna non era più semplicemente un elemento turbativo, non può stupire il senso di scoramento e disorientamento che emerge dopo il fallimento dei negoziati di Bruxelles:

La crisi di Bruxelles non può essere circoscritta alla semplice questione dell'ingresso o meno della Gran Bretagna nel MEC, ma investe il problema dell'evoluzione politica dell'Europa ed i rapporti fra l'Europa e gli Stati Uniti d'America. (...) Quale Europa? Un'Europa democratica che includa la Gran Bretagna, (...) che non sia antagonista degli Stati Uniti ma collabori a fondo con essi nella difesa del mondo libero avendo però ottenuto il riconoscimento di un ruolo maggiore nella formazione della politica occidentale e nella propria difesa²⁹.

²⁸ M. TOSCANO, *Mercato comune, Unità politica europea e comunità atlantica*, in *NA*, vol. CDLXXXV, fasc. 1940 (agosto 1962), pp. 467-474.

²⁹ M. TOSCANO, *Dopo Bruxelles*, in *NA*, vol. CDLXXXVII, fasc. 1947 (marzo 1963), pp. 289 e 297.

La rivista riprodusse un intervento di Giovanni Gronchi in cui si chiedeva una soluzione di «rottura» che, facendo uscire la discussione sui temi europei dai «cenacoli e dalle salette», costringesse i partiti e i singoli individui a prendere una chiara posizione. Occorreva una riforma immediata dell'Assemblea parlamentare, a partire da quel nucleo di Paesi che fossero favorevoli, affinché essa diventasse un autentico Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto³⁰. Non si trattava, in realtà, di una proposta nuova: essa rientrava nella prospettiva assembleare dei federalisti, aveva fatto la sua comparsa nel programma di Fanfani del 1958 e sarebbe stata avanzata ufficialmente dal governo italiano nel febbraio 1964³¹. Né poteva sorprendere più di tanto il fatto che fosse l'ex presidente Gronchi a farsene interprete, considerato che proprio la sua corrente – pur con meno coesione dei dossettiani – aveva puntato, già molti anni prima, a dare la precedenza ad un'intesa europea rispetto alla garanzia atlantica, nel quadro della valorizzazione dei contenuti politici della cooperazione occidentale³².

L'interesse, semmai, risiede nel fatto che la proposta andava in senso contrario a quella che sembrava essere l'impostazione in realtà prevalente, cioè quella di un neoatlantismo che, in reazione alla sfida gaullista, attribuiva una rinnovata importanza al ruolo e al legame con gli Stati Uniti a discapito del «pilastro» europeo, in un clima di ripiegamento nazionale dove l'integrazione veniva ridotta

³⁰ G. GRONCHI, *Crisi dell'Europa e crisi dell'Occidente?*, in *NA*, vol. CDXC, fasc. 1957 (gennaio 1964), pp. 3-9.

³¹ M. NERI GUALDESI, *La battaglia dei federalisti italiani per costruire l'alternativa europea federale (1950-1956)*, in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, Settimo Milanese, Marzorati, 1992, pp. 253-287. A. LANDUYT, *L'Italia e l'unificazione europea*, cit., pp. 37-40.

³² G. FORMIGONI, *Il mondo cattolico italiano e la "scelta occidentale" dopo le elezioni del 1948*, in B. VIGEZZI (a cura di), *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali del dopoguerra (1947-1949)*, Milano, Ed. Universitarie Jaca, 1987, pp. 191-237. G. MERLI, *Giovanni Gronchi*, in *Dizionario storico del Movimento cattolico in Italia. I protagonisti*, Casale Monferrato, Marietti, 1992, pp. 268-275. E. VEZZOSI, *La sinistra democristiana tra neutralità e Patto atlantico (1947-1949)*, in E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, cit., pp. 195-221.

a un vincolo liberista in chiave di polemica politica interna³³. Più significativa è, dunque, l'altra soluzione proposta su *Nuova Antologia* da Toscano con precisione e dovizia di dettagli, tesa a riproporre l'idea di comunità atlantica attraverso la Forza multilaterale (MLF): il progetto americano di flotta nucleare con equipaggi misti volto a risolvere il problema della partecipazione europea all'elaborazione della strategia occidentale³⁴.

Secondo Toscano, una forza multilaterale, cui avesse partecipato la Gran Bretagna, dotata di un nucleo specificamente europeo e a cui gli Stati Uniti riconoscessero un ruolo congruo nella difesa dell'Occidente, avrebbe potuto risolvere tutti i problemi sul tappeto. Infatti, la precondizione per ottenere dagli americani un riconoscimento simile a quello attribuito a Londra con gli accordi di Nassau del dicembre 1962³⁵ era plausibilmente la creazione di un'unione politica europea, la quale avrebbe potuto, in prospettiva, assumere il controllo della forza multilaterale. A quel punto, de Gaulle non sarebbe più stato in grado di strumentalizzare le ansie europee in tema di sicurezza alimentate dalla strategia della risposta flessibile, mentre la Gran Bretagna sarebbe stata attratta prima nell'unione politica – per poter avere voce in capitolo nella difesa nucleare dell'Europa – e poi nel Mercato comune³⁶.

Col senno del poi si può affermare che questa soluzione non aveva possibilità di successo. La Francia riteneva l'esito di Nassau insufficiente a garantire l'indipendenza di un deterrente nucleare

³³ G. FORMIGONI, *Democrazia cristiana e mondo cattolico dal neoatlantismo alla distensione*, cit., pp. 157-166. M. TELÒ, *L'Italia nel processo d'integrazione europea*, cit., pp. 201-207.

³⁴ Cfr. L. KAPLAN, *The MLF Debate*, in D. BRINKLEY, R.T. GRIFFITHS (eds.), *John F. Kennedy and Europe*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999, pp. 51-65.

³⁵ L'accordo di Nassau, in cambio della fornitura di missili Polaris americani, poneva il deterrente britannico nell'ambito della MLF, salvo il caso in cui i «supremi interessi della nazione» fossero stati minacciati. Cfr. J. BAYLIS, *Ambiguity and Deterrence: British Nuclear Strategy, 1945-1964*, Oxford, 1995, pp. 326-331.

³⁶ M. TOSCANO, *Dopo Bruxelles*, in *NA*, vol. CDLXXXVII, fasc. 1947 (marzo 1963), pp. 289-298. ID., *Il progetto di forza multilaterale NATO e la politica europeistica*, ivi, vol. CDLXXXVIII, fasc. 1951 (luglio 1963), pp. 289-302.

che doveva essere *nazionale* e considerava globalmente la *special relationship* anglo-americana – sul cui esempio s'articolava la proposta di Toscano – un vincolo asimmetrico assai simile ad un rapporto di subordinazione; in quanto tale, era inaccettabile³⁷. Dal canto suo, la Gran Bretagna aveva espresso obiezioni quasi identiche a quelle francesi fin dalla prima comparsa del progetto di forza multilaterale, continuando poi ad apprezzarlo tanto meno quanto più gli Stati Uniti tendevano a caricarlo d'implicazioni integrazioniste³⁸.

Tuttavia, Toscano aveva il merito di tentare la quadratura del cerchio in modo creativo, allontanandosi dal funzionalismo e tenendo conto di un quadro internazionale in rapido mutamento. Se si tiene presente che, durante gli anni dell'amministrazione Johnson, l'interesse nazionale americano coincideva almeno in parte con la causa dell'integrazione europea, nel senso che gli Stati Uniti erano interessati a che l'Europa in quanto tale assumesse una posizione di corresponsabilità nella gestione dell'Occidente, e che proprio la MLF fu una delle occasioni perse³⁹, allora i suggerimenti di Toscano assumono un valore tutt'altro che marginale.

Concludendo, è possibile affermare che *Nuova Antologia* rappresenta, nel suo complesso, un sismografo sensibile del processo d'integrazione europea, sempre con la premura d'inserirla nella più ampia dimensione del mondo occidentale. Ciò che emerge è una visione pragmatica, in cui vengono messi in primo piano i

³⁷ G. WARNER, *De Gaulle and the Anglo-American "Special Relationship" 1958-1966: Perceptions and Realities*, in Centre d'études d'histoire de la défense, *La France et l'OTAN, 1949-1996: actes du colloque tenu à l'École militaire, 8, 9 et 10 février 1996*, Bruxelles, 1996, pp. 247-265. M. VAISSE, *La grandeur: politique étrangère du général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.

³⁸ C. PAGEDAS, *Anglo-American Strategic Relations and the French Problem 1960-1963. A Troubled Partnership*, London – Portland, Frank Cass, 2000, pp. 76-98. J. YOUNG, *Killing the MLF? The Wilson Government and Nuclear Sharing in Europe, 1964-66*, in *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14, n. 2 (June 2003), pp. 295-324.

³⁹ Cfr. M. GUDERZO, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Firenze, Aida, 2000.

valori liberisti e l'imprescindibilità dell'Alleanza atlantica per l'Europa, che accetta la guerra fredda come dato di fatto e che perciò vede nel rapporto di complementarietà con gli Stati Uniti uno dei fondamenti del sistema internazionale.

Anche solo un rapido sguardo agli indici della rivista per le annate successive al periodo qui preso in esame (rappresentato dai due grafici qui allegati) permette di capire che l'interesse di *Nuova Antologia* per i temi dell'integrazione europea non è mai venuto meno, mostrando piuttosto delle vere e proprie "impennate" in corrispondenza delle principali tappe del processo (l'adesione della Gran Bretagna, l'elezione diretta del Parlamento europeo, l'Atto Unico e il nuovo allargamento, Maastricht, l'euro ecc.).

Sarebbe dunque interessante verificare – posta questa continuità d'interesse deducibile dallo spazio dedicato – se e come si sia modificato l'atteggiamento di fondo della rivista sulla scorta di avvenimenti quali la guerra in Vietnam, la rivalità commerciale crescente con gli Stati Uniti e la crisi del sistema di Bretton Woods, tanto per fare alcuni esempi. Come coniugare la tendenza ad inserire l'uropeismo nel contesto di un più ampio atlantismo di fronte alla contestazione della divisione in blocchi e alla distensione? Come adattare l'originale opzione liberista con la crisi e la trasformazione dell'economia mondiale e con la crescita dei ruoli comunitari, specialmente nel comparto agricolo? Queste sono solo due fra le molte questioni che andrebbero chiarite da uno studio ulteriore.

Grafico 1 - *Articoli ed interventi monografici*

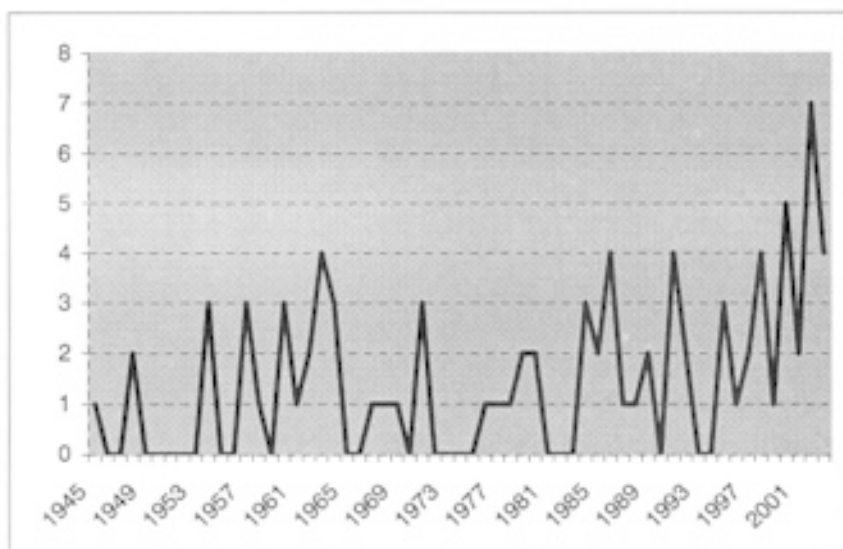
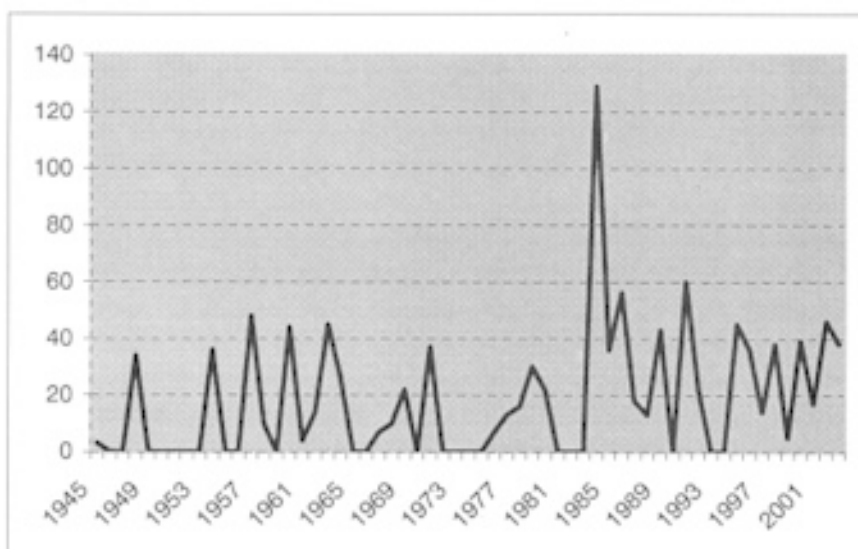


Grafico 2 - *Numero complessivo di pagine*



STEFANO DELL'ACQUA
Università degli Studi di Pavia

Gli studi europei di Walter Lipgens a vent'anni dalla morte

Se anniversari e ricorrenze rappresentano spesso per gli studi storici una occasione da non perdersi per rileggere opere di singole personalità o reinterpretare specifici eventi, nel caso dello storico tedesco Walter Lipgens¹ l'anniversario dei vent'anni dalla morte non pare essere stato motivo di particolare ricordo o approfondimento, nonostante il suo contributo di studio che ne ha fatto una delle figure-chiave della storiografia sull'integrazione europea. A lui si deve, come ha riconosciuto Gaetano Arfè, di aver per la prima volta colto «con magistrale padronanza dei suoi termini la dialettica e la drammatica unitarietà del problema storico» dell'integrazione europea, vero nucleo fondamentale della storia europea del dopoguerra, e di averlo fatto attraverso quella via del tutto pionieristica che lo portò a offrire un preciso quadro di riferimento storiografico in cui collocarla: è per questo che verso di lui «l'Europa ha un debito di riconoscenza ancora non pagato nel modo degno, quello di operare a che la cultura storica europea del nostro tempo e per via mediata quella politica restino permeate e fecondate dai risultati della sua ricerca»².

¹ Walter Lipgens, nato a Düsseldorf il 12 giugno 1925, si diplomò al liceo di Münster e prestò servizio militare nella *Wehrmacht* tra 1943 e 1944. Laureatosi nel 1948 a Tübingen, iniziò una carriera di studioso che lo portò ad essere docente di Storia moderna prima all'Università di Heidelberg e poi a quella di Saarbrücken.

² G. ARFÈ, *L'integrazione europea nella storiografia italiana del dopoguerra*,

Walter Lippens scomparve, non ancora cinquantanovenne, il 29 aprile 1984, mentre occupava la cattedra di Storia europea moderna all'Università di Saarbrücken, dove, tranne un breve intervallo tra 1976 e 1979 trascorso all'Istituto universitario europeo di Firenze, insegnava dal 1967. I principali contributi esistenti sullo storico tedesco risalgono proprio agli anni immediatamente successivi alla morte (non più di una decina di articoli, una tesi di laurea³, un convegno «Il contributo di Walter Lippens alla storiografia sull'unificazione europea» tenuto a Torino nell'ottobre 1986, di cui però non sono stati pubblicati gli atti⁴) e non si può, pertanto, affermare che la sua figura sia stata adeguatamente studiata, né che siano stati chiariti i risvolti di una esperienza intellettuale che è ancora tutta da collocare nel dibattito storiografico europeo e tedesco della seconda metà del Novecento e in una storia, ancora tutta da scrivere, dell'uropeismo e del federalismo europeo tedesco di matrice cattolica nel mondo accademico e nel giornalismo⁵.

Allievo a Tübingen di Rudolf Stadelmann, con cui si laureò nel 1948 con uno studio sull'umanista cattolico Johannes Groppe, vissuto a Colonia al tempo della Riforma, Lippens si occupò di storia del cristianesimo in chiave locale anche con i successivi studi sulle relazioni tra Stato e Chiesa a Münster tra il 1789 e il

in V. GREMENTIERI e A. PAPISCA (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e per l'università*, Milano, Giuffrè, 1989.

³ G. ORELLA, *Il contributo di Walter Lippens alla storiografia sull'idea di unità europea e sull'unificazione europea*, Tesi di laurea, Università degli studi di Torino, Facoltà di Scienze politiche, a.a., 1985-1986.

⁴ Al Convegno, realizzato in collaborazione con il Centro europeo di studi e informazioni, il Dipartimento di studi politici dell'Università di Torino, il Goethe Institut, il Dipartimento di scienze storiche e geografiche dell'Università di Pavia, hanno partecipato tra gli altri Gaetano Arfè, Christian L. Baljè, Andrea Bosco, Enrico Decleva, Ennio Di Nolfo, Pierre du Bois, Giulio Guderzo, Alan Hick, Emanuele Itta, Ariane Landuyt, Madeleine e Monika Lippens, Wilfried Loth, Umberto Morelli, Sergio Pistone, Cinzia Rognoni Vercelli, Marlise Roquette Giarini, Alfonso Sabatino, Massimo L. Salvadori, Enrico Serra.

⁵ A tale proposito cfr. K. POKORNY, *Les journalistes avocats de l'Europe fédérale. Les personnalités fondatrices des Frankfurter Hefte et du Rheinischer Merkur*, in G. BOSSUAT (a cura di), *Inventer l'Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peterlang, 2003.

1835, attraverso la figura di Ferdinand August Graf Spiegel, soffermandosi poi anche su teologi cattolici del diciannovesimo secolo, come John Henry Neumann.

Certo, un filo conduttore ha legato studi tra loro tanto diversi, non solo e non dall'inizio riguardanti il tema dell'integrazione europea: il tentativo di restituire un senso a questo percorso è stato avanzato da Elisabeth Fehrenbach, che ha messo in evidenza un primario interesse storico, certamente maturato dall'esperienza degli anni della guerra e del dopoguerra, per i tempi con fermenti, inquietudini e spaccature ideologiche, per i grandi periodi di cambiamento come appunto furono quelli della Riforma e della Rivoluzione francese, tanto da attribuire alle «idee del federalismo europeo» e ai piani europei dei movimenti della Resistenza una forza di persuasione e autorevolezza simile a quella della tradizione umanistica e cristiana, che in queste «idee di federazione» vedeva sopravvivere⁶.

È, poi, proprio citando gli studi a tema storico-religioso che Wolfram Kaiser, in un recente contributo⁷, propone il cattolicesimo come un ulteriore filo conduttore dell'attività storiografica di Lippens, utilizzando come punto di partenza a sostegno di questa argomentazione le considerazioni contenute nella corrispondenza intrattenuta con Heinrich von Brentano⁸, allora (nei primissimi anni Sessanta) presidente del gruppo CDU-CSU al *Bundestag*⁹. Analogamente a Ludwig Dehio, che vide nel cattolicesimo anche una delle fondamentali forze di resistenza contro la tendenza a quella deificazione dello Stato che aveva invece trovato terreno

⁶ E. FEHRENBACH, *Nekrolog. Walter Lippens 12.6.1925-29.4.1984*, in *Historische Zeitschrift*, 1984, pp. 757-759.

⁷ W. KAISER, «Überzeugter Katholik und CDU-Wähler»: Zur Historiographie der Integrationsgeschichte am Beispiel Walter Lippens, in *Journal of European Integration History*, 2002/2, pp. 119-128.

⁸ *Bundesarchiv* (BA) Koblenz, N 1239 (Nachlass Heinrich von Brentano) /30.

⁹ Heinrich von Brentano (1904-1964), nato a Offenbach in Assia, presidente tra il 1949 e il 1955 del gruppo della CDU-CSU al *Bundestag*, rappresentò in quegli anni la Repubblica federale nel Consiglio d'Europa e nella CECA, presiedendo anche la Commissione costituzionale dell'*Assemblée ad hoc*, e fu successivamente ministro degli Esteri dal 1955 al 1961.

favorevole nel protestantesimo luterano, in Lippens la vicinanza e la condivisione dei temi trattati dal movimento cattolico di resistenza contro Hitler e l'orientamento politico da esso espresso per un «ordine federale dell'Europa», fecero, per così dire, da «nucleo originale» della minuziosa raccolta di fonti e documenti della resistenza europea, in gran parte inediti, sull'Europa da realizzare a guerra conclusa.

Questa cruciale presa di distanza dal nazionalismo ebbe come primo obiettivo polemico proprio la storia nazionale tedesca del diciannovesimo secolo. Lippens affrontò in alcuni brevi saggi il periodo dell'unificazione, l'annessione di Alsazia e Lorena e il ruolo svolto in queste vicende da Otto von Bismark¹⁰, al quale rimproverò di aver attizzato il contrasto con il vicino francese e, in politica interna, di aver attuato l'oppressione del cattolicesimo. Individuò, pertanto, tra le diverse radici della tarda democratizzazione del Paese, del suo militarismo e, quindi, indirettamente dei delitti del nazismo le speciali caratteristiche della mentalità prussiana, causa della centralizzazione dell'Impero bismarkiano e della distorsione della mentalità cristiana e umanista del sud e dell'ovest della Germania.

Si tratta di un approccio importante anche nel quadro della vicenda complessiva della storiografia tedesca, che proprio nel dopoguerra incominciò ad affrontare in chiave critica i temi della propria storia nazionale, liberandosi dalle maglie, divenute troppo strette, di schemi interpretativi connessi al criterio del *Sonderweg*, cioè di quella «via» peculiarmente tedesca allo Stato nazionale che aveva dominato la cultura storica dell'età *weimariana* (e ancora del periodo nazista) e rappresentato uno dei veicoli attraverso cui la storiografia, con l'esaltazione del processo di formazione della nazione tedesca, ne aveva giustificato la ragione storica, contribuendo alla formazione di una nuova coscienza nazionale¹¹.

¹⁰ W. LIPPENS, *Bismark, die öffentliche Meinung und die Annexion von Elsass und Lothringen 1870*, in *Historische Zeitschrift*, 1964, pp. 31-112; ID., *Bismark und die Frage der Annexion von 1870. Eine Erwiderung*, in *Historische Zeitschrift*, 1968, pp. 586-617. ID., *Zum geschichtlichen Standort der Reichsgründung 1870/71*, in *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 1971.

¹¹ Oltre alla personale evoluzione del pensiero di Meinecke dallo Stato

Con queste premesse ebbe inizio – a partire da quello studio sul Piano Briand tra il 1923 e 1930¹² che costituisce il suo primo lavoro di tema europeistico e successivamente con la gigantesca impresa che lo vide raccogliere, scegliere e interpretare con minuziosità uno sterminato materiale d'archivio sparso in varie parti d'Europa – l'elaborazione di una proposta interpretativa per la ricostruzione storica degli esordi dell'integrazione europea nel dopoguerra secondo un punto di vista sopranazionale.

Partito negli anni Sessanta dal ricco materiale su associazioni europeiste e federaliste tedesche e sopranazionali presenti nella collezione della rivista *Europa-Archiv*, posta a sua disposizione dal fondatore Wilhelm Cornides, al momento della morte lo storico tedesco lasciò terminato solo da poco, o comunque in stato di avanzata elaborazione, tutto quel consistente materiale che aveva nel frattempo raccolto e che andrà a costituire i quattro volumi editi postumi dei *Documents on the History of European Integration*, un lavoro certo consistente, che è stato realizzato grazie anche all'apporto fondamentale di Wilfried Loth, allievo di Lipgens, e attraverso la collaborazione con un lungo elenco di studiosi e storici europei che introdussero con le loro presentazioni le varie sezioni in cui ogni volume è suddiviso¹³.

Il primo "dittico" dei *Documents* di cui già gli *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-45*¹⁴, editi nel 1968,

nazionale al cosmopolitismo (cfr. F. MEINECKE, *The German Catastrophe*, London, 1950), l'autore a questo riguardo certamente più noto è Ludwig Dehio (1888-1963), forse il caposcuola del rinnovamento in senso antinazionalista della storiografia tedesca nel dopoguerra. Cfr. L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Krefeld, 1948.

¹² W. LIPGENS, *Europäische Einigungsidee 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, in *Historische Zeitschrift*, 1966, I parte, pp. 46-89.

¹³ Tra di essi si possono ricordare Sergio Pistone, Klaus Voigt, Philip M.H. Bell, John Pinder, Pierre Guillen, Feliks Gross, M. Kamil Dziewanowski, Josè Gotovitch, G.M.V. Mans, Henning Nielsen, Ariane Landuyt, Helene Maimann, Klemens Bott, Armin Hainen, Christoph Stillemunke, Finn Laursen, Clemens Wurm, Miriam Hederman, Thanos Veremis, Dimitris Constans, Heribert Gisch, Ludger Vielemeier, Alan Hick.

¹⁴ W. LIPGENS, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-45*, München, Oldenburg, 1968.

avevano costituito un primo nucleo "originale", offre una minuziosa raccolta delle testimonianze e dei documenti contenenti le analisi e le proposte riguardo al tema dell'unità europea espresse dai movimenti della resistenza durante la seconda guerra mondiale.

Si tratta di un lavoro con risvolti comunque curiosi, perché la volontà di rappresentare la straordinaria ampiezza del dibattito sull'unità europea in questo periodo fa rilevare (con tanto di documenti a testimoniarlo) quanto nel campo fascista e nazista il concetto di unità europea fosse stato ampiamente utilizzato come strumento per mascherare una politica di egemonia europea, soprattutto a partire dall'aggressione all'Unione Sovietica.

Vi si trovano prese di posizione individuali, espressione del pensiero di intellettuali, scrittori, attivisti dei movimenti federalisti e membri di partiti politici, oppure testi elaborati collettivamente in occasione di convegni e congressi da gruppi non comunisti della resistenza antifascista e antinazista, rimasti in clandestinità nell'Europa occupata, oppure attivi nelle loro nazioni ancora libere (come il caso dell'Inghilterra), dove anche molti dissidenti politici stranieri avevano trovato asilo. L'intento dell'opera non è solo di fornire una semplice presentazione dei documenti in questione, ma anche di far riflettere sulla comparazione tra di essi, soprattutto quando uno dei dati più evidenti è, nonostante un sostanziale reciproco isolamento delle diverse resistenze nazionali almeno fino al 1944, la straordinaria convergenza su molti punti e le riflessioni di fondo sorprendentemente simili quanto a interpretazioni e analisi della politica internazionale in quel momento storico.

La convergenza concerne le analisi interpretative che si pongono il problema di fornire una spiegazione ad anni così sanguinosi per l'Europa e di comprendere il motivo del fallimento di istituzioni come la Società delle Nazioni, nate per salvaguardare la pace: essi vedono concordemente la radice non solo dei totalitarismi fascisti, ma anche di ogni esasperato nazionalismo e tendenza alla deificazione dello Stato, nella crisi del sistema anarchico degli Stati nazionali sovrani europei; le proposte per i nuovi assetti postbellici tengono conto del fatto che tale sistema non è più degno di essere conservato e per superare in modo stabile gli

errori del passato auspicano un governo federale europeo supranazionale, istituito e controllato da una assemblea elettiva europea, per gestire in comune politica estera, sicurezza e direzione dell'economia e propongono, quindi, anche un mercato comune europeo, in grado di superare lo spezzettamento in tante economie chiuse. Solo tutto ciò avrebbe potuto definitivamente garantire dai nazionalismi.

Un'attenta analisi mette in luce che non si tratta semplicemente di una ricerca a ritroso nella storia dell'idea di federazione europea, bensì di una indagine storica sulla Resistenza che ha il pregio di aver dimostrato «come il concetto di "resistenza europea" abbia sotto questo aspetto un significato reale e non retorico»¹⁵ e possa costituire una interessante linea di congiunzione tra gli anni della guerra e la fase di avvio del processo di integrazione.

Anche per il dopoguerra Lipgens continuò a focalizzare la sua attenzione sui movimenti per l'unità europea, i loro documenti, la loro discussione interna, la loro evoluzione organizzativa: l'analisi dei *Documents* prosegue con altri due volumi per gli anni 1945-'50, che si soffermano sui partiti politici e sui gruppi di pressione presi in esame Stato per Stato e successivamente sui gruppi di pressione transnazionali e sulle analoghe organizzazioni di partiti e sindacati.

Un contributo che non si esaurisce certo solo in questo. In senso più vasto, è evidente che a questo punto Lipgens fa proprie le interpretazioni della situazione internazionale proposte dai testi della Resistenza e le utilizza come principali categorie d'analisi per i primi anni del dopoguerra. Oltre ai *Documents*, infatti, la ricostruzione di questa fase storica fu affidata all'unica sua vera e propria opera saggistica¹⁶ (il resto della sua produzione è sparsa in una moltitudine di interventi in riviste o volumi collettivi) che

¹⁵ S. PISTONE, *L'importanza di Lipgens nella storia dell'integrazione europea*, in «Il Federalista», 1977, n. 3, p. 158.

¹⁶ W. LIPGENS, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik*, Stuttgart, Klett, 1977, vol. I, 1945-1947 (trad. inglese ampliata: *A history of European integration 1945-1947. The Formation of European Unity Movement*, Oxford, Clarendon Press, 1982, con i contributi di Wilfried Loth e Alan S. Milward). Il secondo volume sugli anni 1947-1950 non è stato pubblicato.

non solo elabora, discute, analizza quello che emerge dai documenti, ma presenta una proposta ricostruttiva della fase iniziale del processo d'integrazione, quasi proseguendo il percorso in precedenza tracciato da Ludwig Dehio proprio là dove esso si era fermato, con le osservazioni sul successo delle potenze "laterali" e continentali e la perdita di significanza politica dell'Europa.

È uno studio caratterizzato dall'originalità di mettere in rapporto le grandi potenze con i movimenti europeisti e federalisti, nel quadro generale della decadenza politica del Vecchio continente, di Stati divenuti nel dopoguerra troppo piccoli sotto molti punti di vista. L'evoluzione della "costellazione internazionale" pare caratterizzata da una forma di proporzionalità inversa tra collaborazione fra superpotenze e possibilità e successo dell'idea dell'Europa federale, sostenuta dai movimenti e dai gruppi di pressione.

Alla cooperazione russo-americana è attribuito il blocco dell'idea europea nei primi due anni del dopoguerra. Nonostante le aspettative create dagli stessi Alleati su un certo orientamento favorevole all'autonomia degli Stati europei e alla loro unificazione – in questo certo sulla medesima lunghezza d'onda di movimenti e partiti europeisti – tale speranza andò presto delusa.

La "restaurazione" del sistema degli Stati nazionali europei (ad eccezione ovviamente della Germania), dotati in realtà di sovranità più formali che sostanziali, avvenne per una decisione attribuibile esclusivamente alle due superpotenze e nacque dal categorico rifiuto dell'URSS di ogni unità sopranazionale europea, rifiuto al quale gli USA non si opposero, finché non abbandonarono il disegno di un ordine mondiale di pace fondato sulla cooperazione russo-americana ed escludente perciò la creazione di una organizzazione regionale europea.

Se il dato determinante per capire il mancato avvio dell'integrazione nei primi due anni del dopoguerra è quello appena ricordato, è pur vero che, ricorda Lipgens, fu un fatto non certo privo di importanza che in questi anni Gran Bretagna e Francia perseguirono, nel nuovo quadro mondiale, ancora il puro egoismo nazionale, la prima cercando di assestarsi come «terza potenza», la

seconda riprendendo con esito fallimentare, per volontà di de Gaulle, l'alleanza con la Russia in chiave antitedesca¹⁷.

Solo Paesi troppo deboli per poter esercitare una minima influenza sul piano internazionale (è il caso del Belgio o dell'Italia) si mostrarono dichiaratamente favorevoli all'integrazione, mentre la Germania non aveva ancora un governo che potesse esprimere efficacemente la sua volontà. In questo contesto, l'attività più continuativa per l'unificazione è condotta dalle forze federaliste che trovano la loro unità nell'Unione europea dei federalisti, fondata a Parigi nel dicembre 1946, e che si fanno sostenitrici di una Europa come terzo modello rispetto ai sistemi politici ed economico-sociali delle due superpotenze e avente come propria vocazione quella di contribuire in modo decisivo al superamento dei blocchi contrapposti.

La "svolta", il concreto avvio dell'integrazione, dovette essere legata all'indebolimento della politica di cooperazione e al suo trasformarsi in un contrasto latente tra le superpotenze, manifestandosi apertamente quando gli Stati Uniti decisero di condizionare gli aiuti del Piano Marshall all'avvio della collaborazione fra gli Stati europei appartenenti alla propria sfera di influenza.

Grazie a una potente spinta esterna, quella del Piano Marshall, nacquero l'OECE e il Consiglio d'Europa e si aprì come alternativa alla poco realizzabile Europa «terza forza», la possibilità di «cominciare da Occidente», come venne sintetizzato nel congresso dell'Unione europea dei federalisti di Montreaux dell'agosto 1947. Le organizzazioni europeiste e federaliste (di cui Lipgens traccia una ricostruzione completa e rigorosa quanto al loro sviluppo organizzativo, alla loro elaborazione teorica e, soprattutto, al ruolo politico da loro svolto in questi anni) sono state di importanza storica decisiva, per il fatto che hanno creato l'elemento europeo autonomo dalla politica americana di unità europea, l'elemento di continuità con la Resistenza, in mancanza del

¹⁷ Cfr. W. LIPGENS, *Bedingungen und Etappen der Aussenpolitik de Gaulles 1944-46*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 21, 1973, pp. 52-100; Id., *Innerfranzösische Kritik an der Aussenpolitik de Gaulles 1944-1946*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 24, 1976.

quale questa non avrebbe avuto successo, non avrebbe permesso alla società europea di esprimere le energie indispensabili alla ripresa economica e politica nella prospettiva dell'integrazione. È questa senza dubbio la fase storica più approfondita da Lippens, sulla quale progettò anche un ulteriore volume relativo agli anni 1948-'50 che, per la morte dell'autore, non vide mai la luce e che avrebbe dovuto continuare il precedente arrivando, tra le vicende dei movimenti europeisti e l'evoluzione della politica internazionale, fino alla nascita del Consiglio d'Europa.

Decisamente più monografici, o al contrario più panoramici e sintetici rispetto ai *Documents*, ma non per questo meno importanti, sono gli altri lavori comparsi postumi. Tra i primi vanno annoverati i due saggi sulla Comunità europea di difesa, in cui per la prima volta si fa conoscere un documento come *l'aide-mémoire* di Ivan Matteo Lombardo, capo della delegazione italiana alla Conferenza sull'esercito europeo, a testimonianza del mutamento della linea di condotta italiana nelle trattative sulla CED verso la scelta di collegare la creazione dell'esercito europeo con l'istituzione di una comunità politica con caratteristiche federali.

Appartenente al secondo gruppo di lavori è, invece, l'ultima raccolta documentaria che presenta una ricostruzione sintetica di lungo periodo (come ricorda il titolo, *Dagli scritti dei movimenti di resistenza al progetto di Trattato del Parlamento europeo*¹⁸) che si chiude con l'elezione del Parlamento europeo e la presentazione del Progetto di trattato di Altiero Spinelli che sarà approvato in quell'assemblea proprio nel febbraio 1984, due mesi prima della scomparsa dello storico.

L'intento di Lippens è stato dunque, secondo un approccio di ricerca seguito ormai da una vera e propria "scuola" storiografica, quello di sostenere la prevalenza dell'aspetto "politico" su quello esclusivamente "economico", pur esponendosi alle critiche, in particolare da parte dello storico economico inglese Alan Milward e da diversi studiosi di storia delle relazioni internazionali, sul

¹⁸ W. LIPPENS (a cura di), *45 Jahre Ringen um die europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Vom den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des europäischen Parlaments*, Bonn, Europa Union Verlag, 1986.

tema della reale influenza del movimento federalista nei concreti processi politici delle nazioni in questione¹⁹.

Era d'altronde lo stesso Lippens ad essere pienamente consapevole della complessità dei problemi di metodo sollevati da un settore di ricerca come il suo, tanto da aver curato un testo²⁰ frutto di un lavoro collettivo, che ha avuto come tema centrale proprio il significato e l'uso delle fonti per la storia dell'integrazione europea quanto al cruciale decennio compreso tra 1945-1955. Ad ogni modo, è poi pur sempre possibile entrare nel merito dello specifico lavoro di Lippens grazie anche al materiale depositato nel 1993 dal professor Wilfried Loth agli Archivi storici delle Comunità europee di Firenze²¹.

Se è comunque vero quell'assunto crociano per cui «ogni vera storia è storia contemporanea», poiché lo storico non studia semplicemente il passato come oggetto, ma parte dagli interessi della contemporaneità e pone alle sue fonti le domande che lo agitano come uomo del proprio tempo, è indiscutibile la contemporaneità dell'opera di Lippens. Oltre, ad esempio, al merito (per noi oggi cittadini di una Europa allargata ad Est) della riscoperta di una tradizione di pensiero politico europeista e federalista come patrimonio anche di quei movimenti antinazisti presenti in Europa

¹⁹ Si accenna alle scuole storiografiche sull'integrazione europea in C. WURM, *Early European integration as a Research Field: Perspectives, Debates, Problems*, in ID. (a cura di), *Western Europe and Germany. The beginning of European integration 1945-1960*, Oxford-Washington, Berg Publishers, 1995; M. J. DEIDMAN, *The origins and development of the European union 1945-1995. A history of European integration*, London, Routledge, 1996; P. GRAGLIA, *Il movimento federalista e la storia d'Europa*, in M.M. BENZONI e B. VIGEZZI (a cura di), *Storia e storici d'Europa nel XX secolo*, Milano, Unicopli, 2001.

²⁰ W. LIPPENS (a cura di) *Sources for the history of European Integration (1945-1955)*, Leyden-Stoccarda-Bruxelles-Firenze, Sijthoff, 1980.

²¹ Il Fondo Walter Lippens, depositato presso gli Archivi storici delle Comunità europee di Firenze, raccoglie secondo un criterio tematico – spesso frutto del lavoro storico – i documenti (collezioni sistematiche di articoli dalla stampa settimanale o mensile, serie di pubblicazioni federaliste, testi manoscritti, estratti da saggi o monografie) che Lippens ha messo insieme recuperandoli da diversi fondi pubblici e privati nel quadro delle sue ricerche sulla storia dell'integrazione e del federalismo europeo e che gli servirono da base per la redazione delle sue opere e delle raccolte documentarie.

orientale durante la guerra prima di essere soffocati dalla successiva evoluzione politica di questi Stati, è indubbia la capacità di sollevare questioni (la cattiva prova di sé che sempre più danno i metodi decisionali intergovernativi, il rapporto tra Europa e grandi potenze nella situazione internazionale) che nel tempo non hanno perso la loro rilevanza.

Una "contemporaneità" che rende l'opera dello storico tedesco un passaggio obbligato in un ideale itinerario negli studi storiografici su quell'avvenimento in divenire (l'integrazione, l'unificazione europea) che lo stesso Lippens, nel titolo dato a un suo articolo ha definito, nonostante i limiti fino ad oggi mostrati, come il «movimento di pace più coronato di successi nella storia contemporanea»²².

²² W. LIPPENS, *Erfolgreichste Friedensbewegung der neueren Geschichte. Eine historische Bilanz*, in *Das Parlament*, 12, 1983.

SECONDA SESSIONE

Una Costituzione per l'Europa

GIAN PIERO ORSELLO
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

L'approvazione della Costituzione europea

La valutazione che intendo dare del Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa, così come si evince dal testo approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 18 giugno 2004 per iniziativa della presidenza irlandese, è senz'altro positiva, anche se, a causa delle modifiche apportate al documento predisposto dalla Convenzione da parte della Conferenza intergovernativa per volontà soprattutto del governo britannico nonché per le insufficienze registrate durante il semestre di presidenza italiana, tale testo presenta alcuni pericolosi e deplorabili arretramenti. Resta, comunque, da evidenziare la positività di avere finalmente un Trattato costituzionale che consenta all'Unione europea di essere ormai retta da una Costituzione, come da tempo auspicato da molti statisti ed in particolare dal Presidente della Repubblica Ciampi.

In vista dell'attuale seminario ho letto con interesse l'appunto predisposto da Dario Velo, a proposito del quale ribadisco la mia posizione, da sempre favorevole all'urgenza dell'approvazione del testo costituzionale, che mi auguro possa essere quanto prima sottoscritto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, probabilmente a Roma, non per compiacere la richiesta dell'attuale governo italiano, ma in considerazione del fatto che i Trattati comunitari – una volta decaduto nel 2002 il Trattato CEECA, di durata cinquantennale – hanno preso avvio a Roma in Campidoglio il 25 marzo 1957.

È opportuno, ora che il Trattato-Costituzione è stato approvato, ripercorrere rapidamente il tragitto compiuto: 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 un profondo adeguamento dell'Unione europea, rese tanto più importanti ed urgenti in relazione all'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, appunto 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 essa avrebbe dovuto dare risposte adeguate in un anno di lavoro, con l'approvazione di un testo di riforme istituzionali nel quale si potesse intravedere la realizzazione di una costituzione europea. Il relativo Trattato costituzionale, ora approvato dal Consiglio europeo, consta di quattro parti. La prima parte, a carattere eminentemente costituzionale, consta di sessanta articoli, definisce l'Unione, i suoi valori, i suoi obiettivi, la ripartizione delle competenze, i caratteri e la composizione delle istituzioni, gli strumenti d'azione, il quadro finanziario e le misure relative all'appartenenza all'Unione; la seconda parte contiene la Carta dei

diritti fondamentali dei cittadini europei, finalmente istituzionalizzata; la terza parte specifica le politiche dell'Unione; la quarta parte stabilisce le disposizioni transitorie e finali del Trattato.

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 svolto dalla Convenzione deve essere considerato sostanzialmente positivo, confermando così anzitutto la validità del metodo della Convenzione per la partecipazione ad essa delle diverse componenti nazionali e della stessa organizzazione comunitaria. Deve essere valutata senz'altro rilevante la realizzazione di un testo unitario senza possibilità di opzioni che pure erano possibili: il che ha sicuramente facilitato l'approvazione finale del testo del Trattato-Costituzione da parte della stessa Conferenza intergovernativa.

Anche se non si è purtroppo tenuto sufficientemente conto, come certamente avrebbe meritato, del testo presentato nel dicembre 2002 dal presidente Prodi – che ha operato con tanto impegno e grande competenza come Presidente della Commissione di Bruxelles –, le soluzioni di carattere istituzionale adottate possono essere nel complesso considerate valide sia per quanto riguarda la composizione della Commissione e l'elezione del suo Presidente da parte del Parlamento europeo «tenuto conto dei risultati delle elezioni», sulla base di una proposta del Consiglio europeo, sia per quanto concerne l'elezione di un *chairman* alla presidenza del Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo rinnovabile, 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 la sede a Lussemburgo, per rendere più completa la giustiziabilità degli atti delle istituzioni comunitarie.

È molto importante che sia stata inserita nel testo del Trattato-Costituzione la Carta dei Diritti fondamentali, tenuto conto so-

prattutto 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 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 anche Vicepresidente della Commissione, con competenze anche per le relazioni esterne dell'Unione, ora attribuzione propria della Commissione europea.

Considerazione positiva merita anche 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 costituisce una possibilità concreta, 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.

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 presumibilmente con una soluzione in concreto 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 fino alle sue frontiere geografiche.

Sono da valutare positivamente alcune soluzioni adottate dalla Convenzione in relazione al rigetto di proposte che erano state presentate nel corso dei suoi lavori come quella di una diversa denominazione rispetto a quella, ormai consolidata, di Unione europea, della previsione di uno straordinario Congresso dei popoli – che avrebbe dovuto essere costituito da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali –, di una possibile formazione "pesante" del Consiglio europeo con un vicepresidente-

te 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 quel referendum popolare da svolgersi contemporaneamente in tutti gli Stati membri che 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 che decide all'unanimità, senza attribuire al Parlamento europeo, come richiesto dalla Commissione costituzionale del Parlamento europeo, all'epoca presieduta dall'on. Giorgio Napolitano, il potere di co-decisione 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 testo di Trattato per la Costituzione europea è largamente positivo, anche se si doveva evitare, come sostenuto da Giuliano Amato, di inserire nel testo costituzionale la terza parte, che non ha e non può avere carattere costituzionale in quanto riguarda le competenze dell'Unione in tema di politiche comunitarie. Inoltre si sarebbe dovuto prevedere un referendum finale contemporaneo in tutti i Paesi dell'Unione – vecchi e nuovi – per far corrispondere unitariamente la volontà dei cittadini a quella dei loro rappresentanti.

L'attribuzione della personalità giuridica all'Unione che ne fa un soggetto di diritto internazionale a tutti gli effetti, l'inserimento nella Costituzione della Carta dei diritti fondamentali, il principio di un notevole numero di decisioni a maggioranza (anche se restano molti rilevanti casi di decisioni ancora all'unanimità), costituiscono alcuni elementi importanti di una nuova realtà comunitaria, nella quale si possa finalmente instaurare un vero rapporto comunitario con i cittadini, tuttora assai distanti e distaccati dall'impegno delle istituzioni europee, come purtroppo indicano le basse percentuali di votanti nelle recenti elezioni per il Parlamento europeo, soprattutto nei Paesi di recentissima adesione (tranne gli alti livelli di Malta e di Cipro).

Per molto tempo si è parlato di un *deficit* democratico dell'Unione europea e di un insufficiente rapporto con i cittadini; avere oggi una Carta costituzionale impegnativa per tutti, anche se occorreranno parecchi mesi per le procedure di ratifica e, quindi, per la sua entrata in vigore e pur tenendo conto dei compromessi non sempre tutti positivi che sono stati necessari per superare le difficoltà manifestatesi dopo il positivo lavoro della Convenzione europea, costituisce un elemento di fondamentale importanza per realizzare un vero rapporto organico civile e politico con i cittadini dell'Unione.

* * *

Per quanto riguarda un esame più dettagliato del testo di Trattato che adotta la Costituzione europea, vale la pena di soffermarsi sul Preambolo nel quale si fa riferimento anzitutto all'ispirazione relativa alle «eredità culturali, religiose ed umanistiche» nonché ai valori universali dei diritti umani: in questo senso l'Unione europea riceve una doppia legittimazione da parte degli Stati e dei cittadini, si prefigge di operare come «unita nella diversità», in prosecuzione dell'opera iniziata nel 1950 con la Dichiarazione Schuman e l'ispirazione di Jean Monnet. Nello stesso Preambolo si rivolge un vivo ringraziamento alla Convenzione ed ai suoi componenti per l'attività di redazione del progetto di Trattato-Costituzione. Per quanto riguarda più dettagliatamente la prima parte, fra gli «Obiettivi», si fa anzitutto riferimento ai valori a cui l'Unione europea si deve ispirare sulla base del testo costituzionale: la pace ed il benessere, la libertà, la sicurezza e la giustizia, la coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile, la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, contro ogni discriminazione derivante da nazionalità; il Trattato fa riferimento successivamente all'uguaglianza degli Stati membri, alla prevalenza del diritto comunitario, all'attribuzione all'Unione della personalità giuridica, ai diritti fondamentali su cui l'Unione si fonda, al principio di cittadinanza comune riconosciuta ai cittadini degli Stati appartenenti all'Unione e, sempre tra i principi, si ribadiscono l'affermazione dell'uguaglianza democratica, il concetto di democrazia rappresentativa e partecipativa,

l'iniziativa democratica e la trasparenza per le decisioni degli organi e per l'attività dell'Unione, i cui simboli sono indicati nella bandiera azzurra a dodici stelle, nell'«Inno alla gioia», tratto dalla nona sinfonia di Beethoven, al motto «unita nella diversità», alla Giornata d'Europa, fissata al 9 maggio di ogni anno, nella ricorrenza della Dichiarazione Schuman.

Per quanto riguarda le istituzioni, non molte sono le novità relative ai poteri attribuiti al Parlamento europeo, che ha visto riconosciuta progressivamente la propria codecisione legislativa insieme con il Consiglio dei ministri, le competenze di bilancio e quelle di controllo politico. Il numero dei membri del Parlamento – che mantiene la possibilità di votare una mozione di censura nei confronti della Commissione europea – è fissato definitivamente in settecentocinquanta, con un numero massimo di novantasei per i deputati della Repubblica federale tedesca e di sei per gli Stati più piccoli dell'Unione.

Per quanto riguarda il Consiglio europeo, a parte il tema lungamente dibattuto della sua presidenza stabile, si ribadisce la sua funzione di impulso e di orientamento, con la previsione di quattro riunioni all'anno da tenersi a Bruxelles; per ciò che si riferisce al Consiglio dei ministri e alle sue competenze di carattere legislativo si è accolta invece la tesi, a suo tempo sostenuta dal presidente Prodi, di mantenere una presidenza a rotazione, almeno per quel che riguarda l'attività del Consiglio nelle sue competenze più significative, quelle degli Affari generali e quelle degli Affari esteri, riservandosi di esaminare caso per caso le formazioni settoriali, con il preventivo impegno del COREPER, a proposito delle quali viene ribadita la volontà di assumere le decisioni con la maggioranza qualificata, tranne, purtroppo, alcuni casi (politica estera, sicurezza, fiscalità ecc.) per i quali si è mantenuto il principio dell'unanimità; per quanto riguarda il calcolo della maggioranza qualificata sulla base della ponderazione dei voti – che tanti problemi aveva sollevato nel Consiglio europeo di Nizza e nel Consiglio europeo di Bruxelles durante la presidenza italiana soprattutto da parte dei governi della Spagna, fino alle elezioni politiche vinte dal partito socialista, e della Polonia – essa è stabilita facendo riferimento ad una doppia maggioranza, il 55% dei voti che

totalizzino il 65% della popolazione, che raggiunge il 72% nel caso in cui non vi sia una proposta della Commissione o, rispettivamente del ministro degli Esteri.

Per ciò che concerne la Commissione europea si è mantenuta la tesi approvata a Nizza di un commissario per ogni Paese (con inizio relativamente alla Commissione che entrerà in funzione il prossimo primo novembre) riservando ancora una volta al futuro, in relazione all'attuazione dell'allargamento e dei suoi sviluppi una riduzione della sua composizione secondo un principio di rotazione opportunamente rappresentativo ed equilibrato.

Nessuna innovazione particolare si riscontra a proposito del ruolo della Corte di giustizia e del Tribunale di prima istanza, né in ordine agli organi consultivi dell'Unione, la cui competenza e la cui composizione restano invariate, così come sono confermate le possibilità relative alla realizzazione delle cooperazioni rafforzate, in tutti i campi, come stabilito dal Trattato di Nizza, in ordine ad una tematica che ha acquisito sicuramente maggiore rilievo con l'allargamento dell'Unione. Per quanto riguarda gli Atti comunitari è di notevole interesse la definizione degli Atti fondamentali legislativi come leggi – leggi quadro – e non più come regolamenti.

Nella seconda parte del testo costituzionale, come si è detto, è inserita la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel dicembre 2000 e costituita da un Preambolo nel quale si fa riferimento al «patrimonio spirituale e morale» dell'Unione e ai principi di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia: tale Carta è stata finalmente costituzionalizzata, secondo le proposte avanzate da vari Stati, già durante il Consiglio europeo di Nizza, anche se, soprattutto da parte della Gran Bretagna e di altri Stati che allora si erano opposti, si è ribadito che i contenuti della Carta non possono trovare applicazione al di là delle competenze dell'Unione, nella realtà interna degli Stati membri.

La terza parte fa riferimento, come già si è osservato, alle politiche comunitarie, ma esse sono introdotte da alcune norme di applicazione procedurale: livelli di occupazione, parità donne e

uomini, protezione sociale, livello di istruzione, protezione della salute, tutela dell'ambiente, impegno contro l'esclusione sociale e contro ogni discriminazione. La terza parte contiene anche riferimenti alle disposizioni di carattere istituzionale: procedura uniforme o principi comuni per l'elezione del Parlamento europeo, statuto dei partiti politici europei, commissioni di inchiesta, formulazione di petizioni, organi consultivi, disposizioni finanziarie, procedure di nomina per la Commissione europea e per la Commissione di giustizia.

Le politiche comunitarie indicate nella terza parte sono: mercato interno, libera circolazione, concorrenza, fiscalità, politica economica e monetaria, disposizioni sulla moneta unica (per gli Stati partecipanti all'Unione economica e monetaria), occupazione, politica sociale, agricoltura e pesca, attività commerciale, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti paneuropee, ricerca e sviluppo, energia, immigrazione, cooperazione giudiziaria, cooperazione di polizia, sanità, industria, cultura, istruzione e formazione professionale, turismo, protezione civile, attività esterna e aiuti umanitari, politica estera e di sicurezza, difesa.

Le disposizioni finali e transitorie, contenute nella quarta parte del Trattato, riguardano l'abrogazione dei Trattati precedenti, l'affermazione della continuità giuridica della realtà comunitaria, la previsione dei confini dell'Unione, la possibilità di realizzare unioni regionali (sull'esempio del Benelux), le procedure di revisione, in ordine alle quali i relativi progetti potranno essere presentati al Consiglio europeo, sia dagli Stati membri sia dal Parlamento europeo o dalla Commissione; il Consiglio europeo trasmetterà tali progetti ad una nuova Convenzione in ordine agli argomenti di particolare importanza, mentre per le minori modifiche previste si farà riferimento direttamente alla Conferenza intergovernativa, che resta l'unico organo competente in materia di revisione dei Trattati.

A proposito delle ratifiche – che potranno avvenire sia per decisione parlamentare sia per ricorso a referendum, secondo le norme costituzionali di ciascuno Stato, anche se, come si è detto, non è stata approvata a suo tempo, in sede di Convenzione, la proposta che era stata formulata dal Vicepresidente Giuliano

Amato, relativamente allo svolgimento di un globale referendum, contemporaneo in tutti gli Stati per solennizzare la partecipazione di tutti i cittadini dell'Unione – in caso di mancata ratifica da parte di alcuni Stati, dopo due anni dalla firma del Trattato costituzionale, se i 4/5 degli Stati membri dell'Unione avranno ratificato e se vi saranno state invece difficoltà da parte di uno o più Stati membri, l'esame del problema sarà rimesso alla valutazione del Consiglio europeo, che dovrà decidere in merito, anche se non è prevista alcuna ipotesi di soluzione, secondo quanto stabilisce la Dichiarazione n. 30 approvata dalla Conferenza intergovernativa ed allegata al Trattato.

Il Trattato che adotta la Costituzione per l'Unione europea ha durata illimitata ed è prevista la sua entrata in vigore al primo novembre 2006, nell'auspicata ipotesi nella quale tutti gli Stati abbiano a quella data ratificato il testo, per la cui autenticità farà fede la copia ufficiale depositata, dopo la firma da parte dei Capi di governo, a Roma in continuità con il Trattato CEE del 1957 e con i vari Trattati modificativi che da quella data si sono susseguiti e che tutti sono depositati ufficialmente presso il governo italiano per le ragioni anzidette.

Al testo della Costituzione europea sono aggiunti trentasei Protocolli (tra cui i più importanti riguardano il ruolo dei parlamenti nazionali, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la parità maschile e femminile, l'Eurogruppo e i principi contenuti nel precedente Trattato Euratom), nonché quarantanove Dichiarazioni.

* * *

L'approvazione della Costituzione europea da parte della Conferenza intergovernativa dell'Unione e del Consiglio europeo sotto presidenza irlandese ha aperto una nuova fase nella vita e nella storia dell'Unione europea e assume un particolare rilievo proprio in tema di rappresentatività, di partecipazione e di democrazia.

Rappresentatività, partecipazione e democrazia sono aspetti e concetti fra loro assai legati: in tema di rappresentanza politica

verifichiamo oggi positivamente tutta la portata del significato del principio che nel lontano 1949 si volle attribuire all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, per la prima volta un organismo parlamentare a livello transnazionale che elevava la democrazia rappresentativa dalla dimensione nazionale a quella europea.

Da allora, con l'avvento della Comunità europea e poi dell'Unione molti passi avanti sono stati compiuti e il Parlamento europeo eletto a suffragio universale ha progressivamente acquisito ruoli e poteri, assicurando quella significativa funzione di codecisione legislativa che ne fa un protagonista primario della realtà comunitaria. In questa realtà la Commissione europea – anche se la soluzione adottata per la presidenza appare debole dopo i veti incrociati che hanno bruciato le candidature migliori per il dopo Prodi – è chiamata sempre più a svolgere un ruolo primario di governo e, quindi, ad esercitare una funzione fondamentale di governo e di iniziativa legislativa in un rapporto basato appunto sulla rappresentatività e sulla partecipazione per costituire un elemento chiave della democrazia europea. Anche la triangolazione delle competenze tra il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo – finalmente dotato di una presidenza stabile – rispetto alla Commissione e al Parlamento, con l'innovazione importante della nomina di un ministro degli Esteri, scelto dal Consiglio europeo, ma esercitante le funzioni di Vice-presidente della Commissione, costituiscono elementi di maggiore funzionalità, ma anche di più effettivo e costruttivo impegno democratico, in grado di dare all'Unione europea quell'unica voce e quella rappresentanza unitaria estremamente necessarie se si vuole finalmente attribuire all'Unione europea un ruolo fondamentale nella gestione della politica mondiale.

Per molto tempo si è parlato come si è detto, di un *deficit* democratico dell'Unione europea e di un insufficiente rapporto con i cittadini; avere oggi una Carta costituzionale impegnativa per tutti, anche se occorreranno parecchi mesi per le procedure di ratifica e, quindi, per la sua entrata in vigore e pur tenendo conto dei compromessi non sempre tutti positivi che sono stati necessari per superare le difficoltà manifestatesi dopo il positivo lavoro

della Convenzione europea, costituisce un elemento di fondamentale importanza per realizzare un vero rapporto organico civile e politico con i cittadini dell'Unione.

Un'Unione europea, dunque, più vicina alle istanze, alle ragioni e agli interessi dei cittadini, sulla base di quel principio di sussidiarietà che, introdotto dal Trattato di Maastricht, riceve dalla Costituzione il riconoscimento fondamentale della base effettiva della popolazione europea e del suo coinvolgimento effettivo nell'attività delle istituzioni comunitarie in vista dell'auspicata prospettiva federale.

A questo punto si può rispondere alla domanda se il testo approvato dal Consiglio europeo sia una vera e propria Costituzione o soltanto un Trattato: in ogni caso si tratta sempre di un Trattato perché riguarda rapporti tra Stati sul piano internazionale, ma sostanzialmente si deve considerare il testo come una effettiva costituzione per l'Unione europea, di cui stabilisce contenuti e caratteri, anche se si potrebbe osservare, come pure si è già precisato, che la vera e propria parte costituzionale riguarda la prima, la seconda e la quarta parte della Costituzione, giacché il contenuto della terza parte è troppo dettagliato in ordine alle politiche dell'Unione ed è quindi molto più adeguato ad un Trattato che ad un testo costituzionale.

Si tratta, in tempi auspicabilmente rapidi, di giungere alla ratifica del Trattato costituzionale approvato in giugno. Per quanto riguarda l'Italia autorevoli personalità dello Stato ed illustri commentatori politici hanno fatto riferimento alla possibilità o all'auspicio che il Trattato costituzionale per l'Europa (o, meglio, la Costituzione dell'Unione europea) venga ratificato in Italia non mediante legge del Parlamento ma attraverso il ricorso a un referendum. Si dimentica così l'art. 75 della Costituzione della Repubblica che vieta il ricorso al referendum per le leggi di ratifica dei trattati internazionali e ci si discosta così anche dall'orientamento consolidato della Corte costituzionale – cui spetta dichiarare la legittimità del referendum sempre nei casi non esplicitamente vietati dalla Costituzione, come quello della ratifica dei trattati internazionali –, che ha sempre giusta-

mente negato la trasformazione del referendum abrogativo in un referendum per così dire approvativo, come quello esclusivamente previsto dall'art. 138 per la conferma delle riforme di carattere costituzionale. Non si può nemmeno invocare il precedente del referendum «di indirizzo», introdotto nel 1989 con una legge costituzionale che ne limitava l'effettuazione a quella sola occasione, giacché si trattò allora di un referendum influente in ordine ad argomenti ammessi od esclusi dalla Costituzione della Repubblica, che non può essere né stravolta né interpretata in senso opposto a quanto da essa esplicitamente previsto. Tutto ciò certamente non per timore del popolo italiano che, sulla base di orientamenti sempre manifestati e secondo le indicazioni del Presidente Ciampi, è sicuramente più europeista dell'attuale governo, ma per il dovuto rispetto delle regole.

Il referendum è sempre fonte di preoccupazione (come fu quello francese per la ratifica del Trattato di Maastricht) in quanto si frappongono elementi diversi di carattere politico ed anche perché è difficile far valutare un trattato complesso e difficile dai cittadini, avanzando la tesi che la democrazia diretta è più valida della democrazia rappresentativa.

Possiamo dunque ribadire che potranno esservi sicuramente vari limiti al testo costituzionale, ma l'importante è che la Costituzione sia fatta e che ora essa venga ratificata, tenendo conto che la mia opinione è che lo Stato che non ratificherà il testo della Costituzione dovrà restare fuori dall'Unione europea, giacché non si tratta di un trattato qualsiasi ma di un testo costituzionale impegnativo per tutti, a meno che non si trovi una soluzione di ragionevole compromesso da parte del Consiglio europeo, che consenta di recuperare la volontà dello Stato dissenziente.

* * *

Siamo ora in presenza di due avvenimenti europei di particolare rilievo: l'allargamento dell'Unione europea a venticinque, che si è realizzata concretamente il 1° maggio scorso, anche se il Trattato relativo è stato firmato ad Atene il 16 aprile 2003. Nonostante numerose difficoltà e forti resistenze, il processo iniziato a Copenaghen nel 1993 si è chiuso proprio a Copenaghen dieci anni dopo e ha consentito di realizzare l'unità politica dell'intera, o quasi, Europa geografica dando così una risposta positiva ai Paesi PECO che sollecitavano il loro ingresso nell'Unione europea e che ora realizzano la loro aspirazione insieme con la Slovenia, Malta e Cipro.

Il secondo avvenimento riguarda, appunto, l'approvazione del Trattato costituzionale europeo, quello che ormai è considerato finalmente la Costituzione europea. Vi sono state forti difficoltà durante il semestre di presidenza italiana conclusosi con il Consiglio europeo di dicembre a Bruxelles, ma ora tali difficoltà sono superate, secondo quanto è stato deciso il 18 giugno dal Consiglio europeo a presidenza irlandese, dopo che sono finalmente cadute le obiezioni di Spagna e Polonia. In proposito vi è una dichiarazione importante formulata dopo il Consiglio europeo di marzo davanti al Parlamento europeo da parte del Presidente Prodi: «Sono emerse a Bruxelles le condizioni per concludere il negoziato sul Trattato costituzionale grazie allo straordinario lavoro di mediazione della presidenza irlandese, alla quale vado con il mio plauso e la mia ammirazione, dopo che erano arrivati segnali positivi da diversi governi che avevano dichiarato di essere pronti alla soluzione».

Il tema della costituzione europea non può far dimenticare l'importanza dell'allargamento dell'Unione che si è realizzato: a questo punto dobbiamo porci la domanda se dopo l'attuale allargamento, il quinto, secondo quanto determinato dalla Commissione europea, vi saranno ulteriori futuri allargamenti. È evidente che la Romania e la Bulgaria sono già compresi nell'attuale allargamento, anche se esso si realizzerà per tali Stati nel 2007, e così pure la Turchia (i cui rappresentanti, peraltro, hanno anch'essi partecipato ai lavori della Convenzione europea) che potrà entra-

re nell'Unione europea intorno al 2019 – come ha dichiarato lo stesso Primo Ministro turco dopo un incontro con la Commissione europea a Bruxelles – sempre che inizino le trattative di adesione nel dicembre prossimo, sulla base di una proposta positiva della Commissione europea, come deciso nel Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002.

In effetti, il problema dell'adesione della Turchia è abbastanza delicato e controverso in quanto è vero che il governo turco ha provveduto a sensibili modificazioni della propria Costituzione, ad adottare soluzioni positive in ordine all'abolizione della pena di morte, all'introduzione dei diritti umani, al riconoscimento delle minoranze come richiesto dal Consiglio europeo di Helsinki del 1999, ma è pur vero che ancora vi sono interferenze da parte del potere militare sull'ordinamento politico turco, vi è il problema religioso – dato che la maggioranza della popolazione è di religione islamica – il che può essere visto in modi contrapposti; da un lato per l'influenza di tale situazione in rapporto alla prevalenza delle religioni cristiane nella complessa attuale situazione europea, dall'altro proprio il fatto dell'appartenenza alla religione islamica di un Paese tradizionalmente laico, e che potrebbe avere perciò una positiva influenza sui vicini Paesi medio-orientali di tendenza islamica, con l'aggiunta che la presenza di un Paese islamico accentuerebbe il carattere multietnico e multireligioso dell'Unione europea, nella cui prospettiva è stato assai giusto non inserire nel Preambolo della Costituzione il riferimento alle radici giudaico-cristiane che avrebbe avuto un evidente carattere limitativo sulla natura stessa del Trattato.

Si può prevedere un ulteriore allargamento nei confronti dei Balcani occidentali: dopo la Slovenia, che è entrata nell'Unione europea lo scorso 1° maggio, con la grande festa del 30 aprile a Gorizia per l'abbattimento della frontiera tra Italia e Slovenia, la Croazia ha già presentato domanda di adesione, anche la Macedonia mi pare lo abbia fatto (pur se l'aereo su cui viaggiava il Presidente del Consiglio di quel Paese è precipitato e non ha potuto quindi raggiungere Bruxelles) e poi la Serbia, il Montenegro, l'Albania e, se la stabilizzazione lo consentirà, da ultimo, la Bosnia-Erzegovina.

Restano, poi, i casi, un po' atipici, della Svizzera (che penso entrerà nell'Unione europea quando sarà definitivamente consolidato l'Euro, con l'estensione ai Paesi che ancora non l'hanno adottato), della Norvegia (il cui governo per due volte ha firmato il Trattato di adesione, poi respinto in sede di ratifica dai successivi referendum popolari) e dell'Islanda (che, nonostante la sua posizione così periferica ha già adottato – come, peraltro, la Norvegia – la Convenzione di Schengen). Dopo questi possibili ulteriori allargamenti non vi sono altre possibilità, a mio giudizio, di adesione di Stati all'Unione europea: si tratta invece di realizzare associazioni e partenariati, per attuare appunto quella necessaria politica di "vicinato" positiva auspicata per l'Unione europea e indicata nel progetto di Trattato costituzionale. Del resto, già il Consiglio d'Europa, che attualmente conta quarantasei adesioni, consente anche a Paesi soltanto in parte geograficamente europei di partecipare ad una iniziativa comune che fa riferimento all'Europa.

Si tratta, quindi, di considerare le due grandi direttrici della politica di vicinato, verso est e verso sud in modo da consentire associazioni e partenariati che diano a tali Paesi la possibilità di avere stretti rapporti con l'Unione europea, "tutto tranne le istituzioni", come più volte si è affermato. Verso est vi è da considerare l'area entro il trentesimo meridiano, che riguarda l'Ucraina, la Moldavia e la Bielorussia. Vi è poi con particolare rilievo il caso della Russia. Non vi sono pregiudiziali nei confronti di tale Paese nei suoi rapporti con l'Unione europea, anzi è auspicabile una stretta collaborazione soprattutto di carattere politico: ricordo a questo proposito che de Gaulle, a suo tempo, parlava di un'Europa unita dall'Atlantico agli Urali, mentre, dal canto suo, Gorbaciov – la cui azione politica positiva non può essere dimenticata – si è riferito più volte, a proposito dell'Unione europea, alla «casa comune europea»: ma allora si pensava alla Russia europea, mentre è ovvio che non si può porre il problema di una adesione all'Unione europea della Federazione russa che, pur partendo dall'Europa, attraverso la Siberia giunge fino a Vladivostok, all'Oceano Pacifico e allo stretto di Bering, e quindi la sua presenza nell'Unione europea la stravolgerebbe totalmente.

Si tratta, invece, di stringere con la Russia una maggiore cooperazione politica, economica e anche militare da parte dell'Unione europea, auspicando una rapida adesione russa all'Organizzazione mondiale del commercio – nella quale è già entrata la Cina – ed una ratifica del Protocollo di Kyoto e delle intese successive in materia di ambiente.

Tra l'altro è bene ricordare che per quanti di noi sostengono la necessità di realizzare un'Europa forte e coesa, occorre che non si attui un allargamento ulteriore dell'Unione europea per evitare che essa si trasformi in una semplice zona di libero scambio, come più volte prospettato dai governi britannici e come è certamente voluto dall'attuale governo statunitense, i cui sostenitori del gruppo conservatore hanno già manifestato la loro preoccupazione per l'approvazione della Costituzione europea.

Non appena sarà sottoscritta dai Capi di governo dei venticinque Stati membri dell'Unione, il problema più urgente sarà quello delle ratifiche in modo da evitare pericoli gravi per l'entrata in vigore della Costituzione e per non posticipare la data del 1° novembre 2006.

FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO
Università degli Studi di Firenze

Il fenomeno religioso nella Costituzione europea. Radici cristiane e relazioni tra chiese e Unione

L'approccio politico e sistematico alla "questione religiosa" nei dibattiti preparatori del e di opinione sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione Europea è stato, a mio avviso, distorto dall'indirizzo che alcune chiese e confessioni religiose, insieme ad alcuni governi nazionali, hanno voluto, in un certo senso, imporre, prima ai convenzionali incaricati di predisporre una carta dei diritti fondamentali, poi a quelli che hanno ricevuto a Laeken il mandato di elaborare un progetto di costituzione per l'Unione.

Invece di inserirsi nel già tracciato e già più volte (e con successo) battuto solco della tutela internazionale della libertà di religione individuale e collettiva, si è voluto focalizzare l'attenzione sullo *status* delle religioni e sulle relazioni tra chiese, confessioni, associazioni e comunità religiose con gli Stati membri e con l'Unione europea. Nel timore – manifestato già in occasione del Trattato di Amsterdam – che la normativa comunitaria potesse, in qualche modo, intaccare situazioni consolidate di "privilegio" che alcune chiese hanno nell'ordinamento giuridico di alcuni Stati membri (si pensi solo alla "tassa ecclesiastica" obbligatoria in Germania o alla situazione "dominante" della Chiesa ortodossa in Grecia o al perdurante ruolo politico delle istituzioni cattoliche in Polonia) o che tale normativa potesse in qualche modo violare l'autonomia e indipendenza delle confessioni religiose (ad esempio imponendo il rispetto dei diritti e libertà fondamentali del-

l'uomo all'interno di esse) ha suggerito di attestarsi sulla difesa degli statuti nazionali già sperimentati. La principale preoccupazione dei diretti interessati non è stata, infatti, quella di assicurarsi la più ampia e "uguale" libertà di religione *collettiva* per tutti i culti, combinandola con il principio di eguaglianza senza distinzioni fondate sull'appartenenza confessionale e con quello di non-discriminazione (già acquisiti, del resto, all'ordinamento comunitario), ma quella di salvaguardare ad ogni costo (ricorrendo anche all'inserimento delle radici cristiane nel preambolo) le posizioni acquisite negli ordinamenti interni e di immaginare un sistema di accordi tra chiese e Unione europea modellato sui sistemi pattizi in essere in alcuni Stati membri. Si giunse addirittura a parlare, da parte di autorevoli esponenti di chiese tedesche, di un maxiconcordato cattolico con l'Unione o quanto meno di «convenzioni ecclesiastiche» tra confessioni e Unione del tipo delle intese previste dalla Costituzione italiana (art. 8, comma 3) o dei *Kirchenverträge* stipulati tra chiese protestanti e *Länder* tedeschi. Seguendo Dworkin, ci si sarebbe dovuti piuttosto battere per assicurare alle chiese e confessioni in Europa un diritto all'*eguale libertà* che consiste, a suo avviso, nella libertà di poter fare tutto ciò che si può fare in un regime di eguaglianza di risorse (*Do Liberal Values Conflict?*, in M. Lilla et al., *The Legacy of I. Berlin*, N.Y. Review of Books, New York, 2001, pp. 84-89), perfezionando e rendendo effettive le libertà formali largamente definite, successivamente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dalle normative di derivazione internazionale.

All'impostazione richiamata si è, poi, aggiunta la non produttiva (e poi perduta) battaglia per inserire nel Preambolo del nuovo Trattato che avrebbe istituito la Costituzione, un richiamo espresso alle radici cristiane o giudeo-cristiane dell'Europa che non solo ha complicato i lavori preparatori, ma ha rischiato di vanificare la buona volontà degli Stati, decisi ad inserire nel progetto un riferimento allo *status* delle religioni.

Partita su un piede sbagliato, la più che legittima azione delle confessioni religiose interessate non solo non è arrivata dove esse avrebbero voluto, ma ha perso anche l'occasione per integrare e consolidare con effettività il regime di tutela della libertà degli

individui e delle chiese gradualmente costruito dal diritto convenzionale internazionale e arricchito dall'operato degli organi delle Nazioni Unite e, soprattutto, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

È noto che la prima istituzione "europea" a farsi carico del problema delle libertà, individuali e collettive, private e pubbliche, di religione o convinzione è stato il Consiglio d'Europa promotore di quella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950) che garantisce il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, includendovi quelle di cambiare religione o credenza non religiosa, di manifestarle individualmente o collettivamente, in privato e in pubblico, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. Uniche restrizioni l'ordine pubblico, la salute, la morale pubblica, i diritti e le libertà altrui (art. 9). Questi principi – ribaditi nella sostanza dal Patto ONU sui diritti civili e politici (1966), recepiti poi nell'Atto finale CSCE di Helsinki (1975), arricchiti da un vastissimo insieme di atti internazionali (M. Scalabrino, *International Code on Religious Freedom*, Peeters, Leuven-Dudley, 2004) – sono stati alla base dei successivi approcci normativi delle istituzioni europee alla questione (Trattato istitutivo della Comunità europea, Trattato sull'Unione europea, Carta dei diritti fondamentali). Approcci ora consolidati in alcune disposizioni del Trattato costituzionale dell'UE (29 ottobre 2004). Il cammino di queste ultime non è stato agevole perché, al di là della garanzia delle libertà di religione o convinzione dei singoli e delle chiese, confessioni, associazioni e comunità, si sono posti i problemi del riferimento alla religione o ad una o più specifiche confessioni, nel preambolo del Trattato e della salvaguardia dei sistemi nazionali di regolamentazione del fattore religioso, storicamente differenziati, a volte profondamente, nei venticinque Paesi membri dell'Unione.

Per quanto riguarda il preambolo del Trattato è noto che, nonostante le decise e ripetute pressioni diplomatiche e di opinione pubblica esercitata da alcune chiese cristiane perché venissero richiamate le «radici cristiane» o «giudaico-cristiane» del Continente, nella proposta formulata dal presidente esclusivamente della Convenzione, Giscard, nel maggio 2003, si citavano esclusi-

vamente le civiltà ellenica e romana e le correnti filosofiche dell'Illuminismo. Il testo approvato nel luglio successivo dalla Convenzione parlava, ancora ed esclusivamente, di valori base dell'Umanesimo (uguaglianza, libertà, rispetto della ragione). Il Trattato firmato a Roma ha finito per espungere sia i lumi sia la ragione (che la Rivoluzione francese aveva innalzato agli altari) e si è limitato, nel primo paragrafo preambolare, a dichiarare che i Paesi dell'Unione si ispirano alle eredità culturali, religiose e umaniste dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della democrazia, dell'uguaglianza, della libertà e dello Stato di diritto. Le autorità religiose e, in particolare, il Pontefice romano si sono «rammaricate» perché sono state tagliate «le radici dalle quali si è nati», sottolineando che tra la menzione di tali radici insieme a quelle ebraiche e la laicità «non c'è contraddizione» (card. Tettamanzi).

Tenendo conto dei dibattiti in seno alla Convenzione e di una certa radicalizzazione delle posizioni di alcuni Stati, la formula inserita nel Trattato appare, tutto sommato, accettabile. Anche se il riferimento alle «eredità religiose», per la sua stessa genericità, potrebbe avere, in una fase di crescenti integralismi confessionali, effetti, alla lunga, non positivi. La storia di una civiltà e di un continente, con le sue contraddizioni e le sue complessità, con le sue diverse interpretazioni e con i vari «usi» politici delle sue componenti, non può essere oggetto di negoziati o di votazioni. Né avrebbe avuto senso, come pure era stato richiesto, inserire la religione tra i valori fondamentali dell'art. 2 del Trattato, la cui violazione comporta sanzioni contro uno Stato membro (art. I-59). L'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali – ora inserito come art. 82 nella parte II del Trattato – è, di per sé, del tutto idoneo a garantire il rispetto dell'identità religiosa e culturale di confessioni maggioritarie o minoritarie e dei loro fedeli, soprattutto se «combinato» con il disposto dell'art. II-81 – che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sulla religione o sulle convinzioni personali – e con quello dell'art. II-70 che riproduce, nella sostanza, l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), cui l'Unione comunque aderisce (art. I-9, comma 2). Il diritto fondamentale di libertà

religiosa come garantito dalla Convenzione del 1950 e come risultante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fa, inoltre, «parte del diritto dell'Unione» in quanto principio generale (art. I-9, comma 1 e 3).

Di particolare rilevanza, invece, l'art. I-52 che regola unitariamente e paritariamente lo *status* della chiese e delle organizzazioni "filosofiche", mettendo sullo stesso piano i diritti collettivi dei credenti e quelli dei non-credenti (atei o agnostici) e impegnando l'Unione al rispetto della condizione giuridica prevista, in proposito, dalle legislazioni nazionali per chiese, associazioni o comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali. Non appare chiaro, peraltro, se il riferimento alle legislazioni interne escluda religioni o filosofie "nuove" provenienti, ad esempio, da Stati non membri; né si comprende perché i termini «non pregiudica» siano riferiti alle confessioni religiose ma non alle organizzazioni filosofiche.

Del tutto positivo, comunque, il comma 3 dell'articolo in questione che prevede il dialogo «aperto, trasparente e regolare» con chiese e filosofie e ne riconosce l'identità (peraltro garantita anche dal citato art. II-82) e il contributo specifico.

Non appare evidente, però, quale potrà essere l'oggetto del dialogo se i commi 1 e 2 della medesima disposizione riservano, appunto, alle legislazioni nazionali la tradizionale materia «ecclesiastica» (e... filosofica). La contraddizione con il comma 3 è palese e non sarà facile, all'interno delle competenze che il Trattato riserva all'Unione, individuare le materie «europee» di interesse e competenza delle organizzazioni religiose o filosofiche che possano diventare oggetto di un «dialogo regolare». Né può immaginarsi che questioni come l'identità religiosa e culturale o i diritti e le libertà fondamentali, possano, in qualche modo, essere "contrattati" con le organizzazioni interessate.

Si aggiunga che se il comma 3 dell'art. I-52 fosse stato collocato all'interno del precedente articolo I-47 («Principio della democrazia partecipativa»), il suo contenuto avrebbe avuto la medesima valenza e potenzialità delle «associazioni rappresentative» e della «società civile» con le quali le istituzioni dell'Unione non solo mantengono il dialogo (ugualmente «aperto, trasparente e

regolare») su «tutti i settori d'azione dell'Unione», ma devono procedere ad «ampie consultazioni» con le parti interessate nel quadro della vita democratica dell'Unione. Dialogo e consultazioni che, ai termini degli artt. III-211 e 212, consentono la presentazione di pareri o raccomandazioni alla Commissione e possono condurre a «relazioni contrattuali» ed anche a veri e propri «accordi» (art. III-212, comma 1).

Pur nella sua rilevanza e positività (si pensi alle riserve in questa materia da parte di Paesi separatisti o con religione ufficiale) dell'art. II-52, non può tacersi che l'aver voluto mantenere chiese e organizzazioni non confessionali fuori dai meccanismi della «democrazia partecipativa» risulta una soluzione, quanto meno, riduttiva che, in nome di una "specificità" religioso-filosofica voluta dalle religioni interessate ma giuridicamente poco produttiva, rischia di lasciare queste organizzazioni ai margini di quella «vita democratica dell'Unione» alla quale è dedicato il titolo VI del Trattato costituzionale, all'interno del quale è, comunque, inserita la citata disposizione particolare sulle religioni e filosofie attive negli Stati membri.

Si aggiunga che non è affatto chiaro chi determinerà quali chiese, associazioni, comunità, organizzazioni filosofiche o non-confessionali, avranno diritto a prendere parte al dialogo «religioso o filosofico» con l'Unione. In altri termini non si comprende, per ora, in che modo si procederà alla selezione degli attori religiosi o filosofici collettivi e quali saranno i requisiti di rappresentatività dei rispettivi enti esponenziali per partecipare al dialogo-trattativa – una sorta di "concertazione religiosa" – con la Commissione europea. È, quindi, necessario che vengano definiti i meccanismi procedurali e stabilito il "dominio" delle procedure negoziali.

Si tratta, comunque e indubbiamente, di una disposizione nel suo insieme utile e senz'altro apprezzabile tenendo anche conto che, nell'Europa a venticinque (e presto a ventisette) ai contesti sostanzialmente secolarizzati dei Paesi centro-occidentali, si sono ora aggiunti quelli dell'est europeo dove, almeno in otto casi su dieci, la dimensione confessionale conserva una più forte rilevanza sociale e politica in ragione sia delle persecuzioni subite, sia

dell'importanza dell'identità o del sentimento religiosi nello spazio pubblico degli Stati di tradizione ortodossa nei quali, in questa fase, il fattore confessionale "bizantino" – in lento ma progressivo declino anche in uno Stato simbolo come la Grecia – è nuovamente determinante nella formazione delle culture politiche. E non affronterei, in questa sede, il nodo della Turchia e della sua laicità che, come indica anche il recentissimo rapporto della Commissione europea, lascia, per ora, rimpiangere, sul piano delle libertà delle confessioni di minoranza, la spesso deprecata separazione francese.

Il cammino è stato, però, tutt'altro che agevole. I primi tentativi di dare rilevanza alle religioni nel diritto comunitario non furono, infatti, coronati da successo.

Ad Amsterdam (2/10/1997) la richiesta di una apposita norma di tenore meno specifico dell'attuale comma 3 del citato art. I-52 del Trattato costituzionale, approdò all'approvazione di una semplice dichiarazione (n. 11) allegata all'atto finale che però comportò l'accettazione da parte delle chiese cristiane europee – energiche sostenitrici di tale richiesta – di quella parificazione giuridica con le organizzazioni filosofiche e non confessionali che ritroviamo ora, appunto, in questo comma 3. Una parificazione che certo non soddisfa chi considera le chiese «società giuridiche perfette» in tutto comparabili agli ordinamenti giuridici primari.

A Nizza (7/12/2000) le forti pressioni delle chiese e, in particolare, della Santa Sede non riuscirono a ottenere l'inserimento nel Preambolo della Carta dei diritti né di un richiamo alla eredità giudeo-cristiana, né di un riferimento generico al retaggio religioso dell'Europa. Nel testo definitivo, infatti, il riferimento venne limitato al solo patrimonio «spirituale» e «morale» del Continente.

A Laeken (15/12/01) – dove nella Dichiarazione dei capi di Stato e di governo si deprecò il fanatismo religioso e si enfatizzarono i valori umanisti, la *Magna Carta*, il *Bill of Rights* e la rivoluzione francese – il *forum* di dibattito con i cittadini europei, in vista della redazione del Trattato costituzionale, venne aperto alle organizzazioni rappresentative della società civile, tra le quali, accanto a parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative e ambienti accademici, le religioni e le chiese non ottennero

neppure una menzione. Giovanni Paolo II non esitò a protestare esplicitamente, lamentando che l'Europa aveva dimenticato chiese e religioni: «Per questo, non senza una certa tristezza, ho appreso che fra i *partner* che dovranno contribuire alla riflessione della Convenzione non sono state citate esplicitamente le comunità religiose. La marginalizzazione delle religioni che hanno contribuito e ancora contribuiscono alla cultura e all'umanesimo dei quali l'Europa è legittimamente fiera, mi sembra un'ingiustizia e un errore di prospettiva».

Né potrebbe opporsi a quanto richiesto la laicità. Infatti, per Giovanni Paolo II, «riconoscere un fatto storico innegabile (il ruolo delle religioni in Europa) non significa affatto disconoscere l'esigenza moderna di una giusta laicità degli Stati e dunque dell'Europa» («Osservatore Romano», 11/2/2001). Era la strada aperta per una formula transattiva che richiamasse insieme radici cristiane e tradizione laica. Ma la formula, nonostante contatti ufficiosi tra la Segreteria di Stato e il governo francese, non ebbe fortuna. Le chiese e le comunità confessionali vennero, comunque, «ripescate» di fatto ed ascoltate dalla Convenzione all'interno dell'indistinto insieme delle organizzazioni culturali.

Ci volle la «bacchetta magica» della presidenza Prodi per recuperare, nel *Libro bianco sulla governance* nell'Unione europea, chiese e religioni attraverso la previsione di meccanismi atti a consentire a chiese, associazioni e comunità confessionali una partecipazione ai processi decisionali, nel quadro della società civile organizzata, processi ai quali «chiese e comunità religiose devono fornire un contributo specifico», assumendo anche, però, maggiori responsabilità.

Contemporaneamente la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ribadiva l'importanza della laicità, quale elemento fondamentale dell'ordine pubblico europeo, per il sistema democratico, fornendo a quei Paesi membri ancora perplessi di fronte alle possibilità di sviluppo del dialogo tra le chiese e l'Unione, una sorta di controassicurazione sulla legittimità della coesistenza di quel generale principio con i sistemi di concertazione Stato-religioni da tempo in essere in non pochi Stati facenti parte dell'Unione europea.

È in quella direzione che, fra non poche difficoltà (si vedano gli emendamenti, sostanzialmente soppressivi, presentati dai membri della Convenzione Badinter e de Villepin), ha finito per marciare la Convenzione, pervenendo a formulare le disposizioni sopra richiamate (art. I-52), le quali, combinate con le disposizioni pertinenti della Carta di Nizza (inserita come parte II nel Trattato costituzionale) e con quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – da interpretare alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo (art. II-112, comma 3) – forniscono – come si è già chiarito – un quadro di garanzie sicuro e sufficiente per garantire nell'Europa di domani i diritti individuali e collettivi di libertà di religione o di convinzione, ben al di là di pretesi pregiudizi antireligiosi. Un giurista avvertito e rigoroso come il cardinale Pompedda, Prefetto emerito del Supremo tribunale della Segnatura apostolica, ha messo in evidenza, del resto, come il rifiuto di menzionare le radici cristiane nel Trattato è comprensibile, dal punto di vista laico, «senza ipotizzare necessariamente complotti e intenzioni persecutorie», anche se l'accento, all'eredità ebraico-cristiana «avrebbe contribuito a costruire un'immagine meglio rispondente alla storia del nostro continente». Ma ha avvertito: «Il presupposto che l'Europa sia ancora sostanzialmente e maggioritariamente cristiana è fuori della realtà ... anche in Paesi come l'Italia dobbiamo avere il coraggio di guardare al vissuto della gente, oltre alle statistiche sui battesimi. Quel vissuto non è sempre in armonia con il contenuto della fede nelle sue conseguenze» («Corriere della Sera», 17/12/2004).

Anche il "ministro degli affari esteri" della Santa Sede, mons. Lajolo, pur deprecando che la menzione delle radici cristiane – «vivamente desiderata da molti cittadini di questo continente, cattolici, ortodossi ed evangelici» – non sia stata inserita nel preambolo del Trattato, ha osservato che più del «pregiudizio anticristiano», stupisce «la miopia culturale» («La Stampa», 29/10/2004).

Sono altri, e ben più rilevanti, i problemi che sorgono, sul piano delle relazioni chiese-Stati, dalla forte spinta all'integrazione che il Trattato costituzionale, una volta entrato in vigore, imprime all'Europa. Si pensi solo ai confini delle diocesi che oggi, di norma, non possono ricomprendere territori appartenenti a Stati di-

versi: la scomparsa delle frontiere interne rende sostanzialmente caduche le norme in materia. Si tenga conto della cittadinanza nazionale oggi, di norma, richiesta per il riconoscimento agli effetti civili della titolarità di alcuni uffici ecclesiastici (vescovi, parroci, imam, pastori, rabbini, etc.): la cittadinanza dell'Unione dovrebbe consentire a tutti i cittadini europei di ricoprire tali cariche in qualsiasi Stato-membro dell'Unione. Si ricordino questioni come quelle relative all'assistenza spirituale alle forze armate "nazionali": la crescente presenza di militari di confessioni religiose diverse negli eserciti nazionali e ovviamente, in prospettiva, in quello "europeo", aprono problemi nuovi e rilevanti e delicati nella organizzazione e gestione dell'assistenza spirituale per le chiese e comunità confessionali che dovranno assicurarla.

Ancora: problemi di ridefinizione delle forme di relazione organica tra chiese particolari con riferimento all'integrazione del Continente (per le chiese cattoliche tra regione e provincia ecclesiastica): questioni relative al carattere "nazionale" delle Conferenze episcopali con riferimento ai casi di autonomie regionali "forti" o quelli delle regioni c.d. "transnazionali"; forme di "rappresentanza" delle chiese e comunità religiose presso le istituzioni dell'Unione, con riferimento alle strutture ecclesiali sia territoriali che personali (anche di istituti di vita consacrata, associazioni, movimenti); sviluppo degli attuali organismi di collegamento ecclesiastico (Consiglio delle Conferenze episcopali europee, Conferenza delle chiese europee, Commissione degli episcopati dell'Unione europea etc.); costituzione di eventuali nuovi organismi di collegamento ecclesiastico "euroregionali" o "euronazionali" (cioè della "nazione" Europa); nuovi profili della "interritualità" delle Conferenze episcopali cattoliche nazionali e dei loro organismi di collegamento.

Il tutto lasciando, ovviamente, da parte la già menzionata strada, disegnata da alcuni studiosi, soprattutto tedeschi, di possibili approcci pan-concordatari a livello di Unione europea per garantire meglio libertà di religione soprattutto nei loro aspetti collettivi. A parte che solo alcuni, pochissimi soggetti "ecclesiastici" sarebbero abilitati, per la loro natura, a stipulare convenzioni rette dal diritto internazionale come i concordati, sembra che il richia-

mato comma 1 dell'art. I-52 del Trattato costituzionale escluda ogni "via concordataria", almeno per quanto riguarda quelle che sono le tradizionali materie oggetto di accordi o convenzioni tra Stati e chiese (lo *status* delle chiese e comunità religiose resta infatti regolato dal diritto nazionale). Anche volendo immaginare relazioni concordatarie tra chiese e Unione europea in materie di comune interesse ma diverse da quelle che riguardano lo *status* delle confessioni religiose, rimane il problema che al di fuori della Chiesa di Roma, nessuna chiesa cristiana e nessun altro culto, sono giuridicamente abilitati a stipulare accordi propri del diritto internazionale come, appunto, i concordati. È un aspetto che dev'essere ancora una volta sottolineato.

In questa fase restano da affrontare le sfide che la nuova legislazione costituzionale dell'Unione europea in quanto tale lancia alle religioni e alle filosofie. È solo l'inizio di questa vivacissima fase di costruzione della nuova, "grande" Europa, di un processo importante di revisione di vecchi schemi e vecchie diatribe ottonevcentesche, di cattive e polemiche abitudini di confronto non costruttivo che alcuni recenti episodi, nazionali ed europei rischiano di perpetuare e consolidare. Una lettura attenta e positiva delle nuove disposizioni costituzionali dell'Unione, che abbandoni le poco costruttive querimonie di chi ha visto "spiantare" le radici o di chi, al contrario, ha sofferto perché i "lumi" sono stati spenti, è la sola condizione per una partecipazione davvero ricca e produttiva delle religioni alla grande impresa che i popoli d'Europa hanno deciso di affrontare insieme al di là di appartenenze nazionali, culturali o confessionali profondamente diverse.

PIER LUIGI PETRILLO
LUISS "Guido Carli" - Roma

Il Parlamento europeo tra realtà e (antistoriche) ambizioni

*Dare alle masse ... un grande obiettivo positivo:
fare l'Europa. Ecco il programma.*

*All'infuori di ciò non esiste possibilità di vera pace
e disarmo. Non si sfugge alla miseria e alla crisi.*

PIERO GOBETTI, *Europeismo o Fascismo*, in
«Giustizia e Libertà», 17 maggio 1935, p. 313.

1. *Il nomen Parlamento: nomina sunt consequentia rerum?*

Il Parlamento europeo rappresenta, secondo l'art. 189 del Trattato CE, i popoli degli Stati riuniti nella Comunità europea, ed esercita i poteri legislativi, d'indirizzo politico e di controllo sulla base delle norme dei Trattati.

La sua storia trova origine nell'origine stessa dell'Unione, con l'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) istituita nel 1952. Qualche anno dopo l'approvazione del Trattato di Roma (che disponeva, all'art. 138, l'elezione diretta dei suoi componenti), il 30 marzo 1962, in virtù di una sua stessa deliberazione, l'Assemblea assunse l'attuale denominazione.

È da questo dato storico che si deve cominciare volendo analizzare il ruolo svolto oggi dal Parlamento europeo. Si deve partire da quel nome, "Parlamento", che riconduce l'Assemblea rappresentativa dei popoli europei ad un antico modello di rappresentanza.

La parola "Parlamento" ci riporta alla "madre di tutti i Parlamenti", la Camera dei comuni britannici¹; ma, prima ancora, richiama i consigli di guerra degli Achei, le assemblee delle Città-Stato greche, i *comitia* del Senato romano, il mitico *Althing* islandese, l'Assemblea popolare convocata a Foggia da Federico II².

Il Parlamento europeo è al di fuori di queste tradizioni, non nasce come l'elemento di contrapposizione e di difesa degli interessi "popolari" verso le ragioni del monarca, non è il frutto di quella «lotta per il parlamentarismo», che Kelsen definì la titanica lotta contro il potere assoluto³.

Il Parlamento europeo non è, per usare le parole dello studioso inglese Bagehot, «il grande teatro del dibattito, il poderoso motore dell'educazione popolare»⁴ e questo probabilmente perché, pur nascendo come la sede di rappresentanza della popolazione europea, non è il Parlamento di uno Stato-nazione né di una federazione di Stati. In questo senso l'espressione "Parlamento" appare essere impropria⁵.

Eppure esso è avvertito, al pari degli altri, come «condizione necessaria, ma niente affatto sufficiente, di una società libera»⁶, quale indice esemplare dello sviluppo dell'integrazione comunitaria⁷ di cui ne evidenzia potenzialità, contraddizioni e limiti.

¹ Lo ricorda C. DECARO, *La Best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2004, pp. 607 ss.

² Cfr. A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 732 ss., e A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 13-14.

³ H. KELSEN, *Il primato del Parlamento* (1934), Milano, Giuffrè, 1982, p. 173.

⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. XX.

⁵ Così F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 113.

⁶ B. CRICK, *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, V, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, 1990, p. 82.

⁷ L. FUMAGALLI, *Parlamento europeo*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento V, Milano, Giuffrè, 2002, p. 801. Per l'A. l'evoluzione del Parlamento europeo ha segnato «da misura del tragitto percorso nel processo di trasformazione del sistema comunitario, dalla forma classica dell'organizzazione internazionale intergovernativa, basata su trattati internazionali, ad un fenomeno organizzativo di nuovo tipo contrassegnato da alcuni elementi caratterizzanti gli ordinamenti federali» (ivi).

La condizione del Parlamento europeo è emblematica della tipicità del sistema comunitario⁸: l'Unione europea non è più, semplicemente, un'organizzazione internazionale. Siamo in presenza di un'aggregazione unica, originale, di Stati. Il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa firmato a Roma il 29 ottobre 2004 dai 25 Paesi che oggi compongono l'Unione, la Carta dei diritti fondamentali «solennemente proclamata» a Nizza il 7 dicembre 2000, il dibattito in corso sul futuro dell'Unione dopo i fallimenti dei referendum francese e olandese sulla Costituzione europea, evidenziano *comunque* la volontà degli Stati membri di costituire "qualcosa di nuovo", un'entità che ancora non ha un nome preciso ma che di sicuro, tra qualche anno, verrà classificata e resa modello nei libri di diritto⁹.

Il ragionamento che segue sarà solo parziale, come volto ad offrire materiali per una discussione necessariamente più ampia: partirò dalla natura e dai poteri del Parlamento europeo definiti dai trattati in vigore, per verificare quanto di innovativo c'è nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, concludendo con una (finta) provocazione.

2. *Struttura e organizzazione del Parlamento europeo*

2.1. *Composizione e sistema elettorale: verso i partiti politici europei?*

L'art. 138 del Trattato di Roma del 1957 (oggi art. 190 TCE) stabilisce l'elezione a suffragio universale e diretto dei parlamentari europei. Tale norma, pur prefigurata nel Trattato istitutivo la Comunità, divenne operativa solo il 20 novembre 1976 con l'adozione, da parte del Consiglio europeo, del cd. Atto di Bruxelles.

⁸ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1997, p. 29.

⁹ Vedi le riflessioni pienamente condivise di G. GUZZETTA, *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'aut aut all'et et*, e quelle di S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, entrambi in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, rispettivamente alle pp. 5 ss. e 67 ss. . Analizza la forma di Stato (europea) nella sua «versione integrata, oltre la distinzione tra descrizione e prescrizione» F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2005, spec. pp. 75 ss. e pp. 225 ss.

Le prime elezioni "popolari" ebbero luogo nel 1979 sulla base di diversi sistemi elettorali definiti dalle singole legislazioni nazionali¹⁰.

Il comma 3 dell'art. 138 (ora comma 4 dell'art. 190 TCE), a dire il vero, poneva tra i compiti del Parlamento europeo quello di elaborare «un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri secondo principi comuni in tutti gli Stati». Tale progetto è stato deliberato, dopo lunghe discussioni, il 19 luglio 1998. Qualche anno dopo, nel giugno del 2002, il Consiglio dei ministri dell'Unione, sulla base di tale progetto (modificato con la partecipazione dello stesso Parlamento), ha, con la decisione 2002/772 CE, fissato alcune regole comuni in materia di sistema elettorale¹¹. Così l'art. 1 dispone che i parlamentari europei «sono eletti a scrutinio di lista o uninominale ... con riparto di voti di tipo proporzionale», al pari dell'art. 2 secondo cui «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali ... senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto»¹².

L'Italia, con le leggi 24 marzo 2004 n. 78 e 8 aprile 2004 n. 90, ha dato attuazione alla decisione del Consiglio, ridefinendo anche le ipotesi di incompatibilità tra diversi mandati elettorali e le condizioni per assicurare pari opportunità di accesso da parte di entrambi i sessi alle cariche politiche.

Dopo il recepimento della decisione 2002/772 CE da parte di tutti gli Stati dell'Unione, i deputati europei sono stati eletti, nel 2004, con uno scrutinio di tipo sostanzialmente proporzionale realizzato o su base regionale (così in Belgio, Francia, Italia, Polonia e Regno Unito), o su base nazionale (così, ad esempio, in Austria, Danimarca, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Spagna), ovvero con un sistema combinato (Germania).

¹⁰ ... e analizzati in A. BLACKMAN, *European Parliamentary Elections 1999: guide to the electoral system in the member States*, London, 1999.

¹¹ Cfr. A. STERPA, *Le novità per le elezioni del Parlamento europeo*, in *www.federalismi.it*, 8, 2004, p. 2.

¹² Principio confermato dall'art. 7 della stessa decisione.

Prima dell'allargamento ai nuovi 10 Paesi che oggi compongono l'Unione, il Parlamento europeo si componeva, ex art. 190, c. 2, TCE, di 547 deputati.

In vista dell'allargamento, con il Trattato di Amsterdam, firmato il 17 giugno 1997, si introdusse un secondo comma al precedente art. 189 del Trattato, fissando in 700 il numero massimo di parlamentari europei. Il successivo Trattato di Nizza, considerando i nuovi Paesi dell'Unione, aveva ridistribuito i seggi Paese per Paese¹³, portando a 672 il numero complessivo di deputati. Tale numero è in realtà cresciuto con le elezioni del 2004 (le prime che hanno coinvolto 25 Paesi e oltre 455 milioni di cittadini) a 732¹⁴; di questi 77 sono eletti sul territorio italiano.

Il mandato di parlamentare europeo dura 5 anni, e non vi sono limiti di rinnovo, mentre è fissata, come abbiamo accennato, una rigida disciplina di incompatibilità: in sostanza tale mandato non è compatibile con nessun altro mandato elettorale.

Nel corso della prima seduta, i deputati devono comunicare se intendono aderire o meno ad un gruppo parlamentare.

L'art. 29 del Regolamento parlamentare (nella 16ª versione approvata nel luglio 2004 ed alla quale faremo riferimento d'ora in poi, di seguito RP) detta norme chiave in materia di composizione dei gruppi, tali da incidere sulla "europeizzazione" dei partiti nazionali.

Per costituire un «gruppo politico» occorre un numero minimo di *diciannove deputati* eletti in almeno *un quinto degli Stati membri* «secondo le affinità politiche»¹⁵.

¹³ L'Italia sarebbe passata, ad esempio, dagli 87 previsti dal TCE, ai 72 stabiliti dal Trattato di Nizza.

¹⁴ Nel progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è fissato un tetto massimo di 750 parlamentari, anche dopo l'allargamento a Bulgaria e Romania.

¹⁵ Non è necessario di norma che l'Ufficio di Presidenza del Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati dichiarano che il gruppo è costituito in conformità al regolamento. In realtà nella quinta legislatura alcuni eterogenei deputati (tra cui i radicali italiani e l'estrema destra francese) hanno cercato di costituire un gruppo parlamentare al solo fine di ottenere risorse e strutture, oltre che per incidere maggiormente, in sede di

I deputati che non aderiscono ad alcun gruppo, sono considerati «non iscritti» ed, in quanto tali, godono di prerogative ridotte rispetto ai propri colleghi iscritti ad un gruppo¹⁶.

Sistema elettorale sostanzialmente uniforme e proporzionale (spesso differente da quello previsto per le elezioni nazionali, come in Gran Bretagna o in Italia) e regolamentazione dei gruppi parlamentari tali da «obbligare» un coinvolgimento di deputati di nazionalità differenti hanno sviluppato una sorta di coscienza europea nei partiti di molti Stati, tale da spingerli a «coalizzarsi» a livello europeo e a formare nuclei stabili con strutture autonome rispetto ai singoli partiti¹⁷.

I primi a coalizzarsi a livello europeo sono stati il Partito popolare europeo (PPE), il Partito socialista europeo (PSE), e i liberali e i democratici per l'Europa (ALDE, un tempo ELDR)¹⁸, seguiti, di recente, dalla Sinistra unitaria europea e dai Verdi europei (ALE).

Nella sesta legislatura (2004-in corso) si sono costituiti 7 gruppi politici, 5 dei quali legati a partiti costituiti su base europea, in ragione di quelle affinità politiche che possono accomunare, a livello europeo, partiti che, a livello nazionale, sono su fronti contrapposti. È questo il caso del composito gruppo del PPE - Partito popolare europeo (268 membri tra cui deputati italiani che, nel nostro Paese, sono l'uno l'avversario dell'altro) e, ma in misura ridotta, dell'Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa composta da 88 membri. Accanto a questi gruppi, vi sono quello

conferenza dei capigruppo, sulla programmazione dei lavori. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento rigettò la richiesta per l'assenza delle «affinità politiche ed ideologiche». Tale lettura dell'art. 29 RP è stata successivamente confermata dalla Corte di Giustizia delle Comunità a cui i parlamentari fecero ricorso.

¹⁶ Criticano questa "disuguaglianza politica" F. JACOBS, R. CORBETT, M. SHACKETON, *The European Parliament*, London, Cartermill, 2003 (5^a ed.), pp. 96 ss.

¹⁷ Così anche M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa*, Roma, Carocci, 2004, p. 156.

¹⁸ Su cui si vedano le osservazioni (ancora attuali) di P. UNGARI, *Gli Statuti dei partiti europei. Tre giovani istituzioni politiche della nuova Europa: il Partito popolare, la Federazione liberaldemocratica, l'Unione dei partiti socialisti*, in *Parlamento*, 1-2, 1979, pp. 34 ss.

socialista composto da 200 deputati; quello verde con 42 parlamentari; quello confederale della Sinistra unitaria europea (GUE) con 41 membri. (Quasi) del tutto estemporanei sono invece i gruppi «Indipendenza e democrazia» (che raccoglie 37 deputati) e «Unione per l'Europa delle nazioni» (27 membri).

È un dato sufficiente per sostenere che siamo in presenza di partiti politici europei? Certamente no, soprattutto perché restano deboli le federazioni transnazionali, all'interno delle quali le componenti nazionali «appaiono spesso preoccupate di dover giustificare a livello nazionale le loro azioni» limitando l' incisività delle loro attività a livello europeo¹⁹.

L'articolo 191 del Trattato CE riconosce l'importanza dei partiti politici europei quale «fattore per l'integrazione in seno all'Unione» in quanto «essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione»²⁰. Nella realtà i partiti europei non raggiungono questo obiettivo²¹.

Infatti, mentre a livello nazionale i partiti operano nella società promuovendo progetti di cambiamento o di conservazione degli equilibri esistenti, a livello europeo essi non riescono ad andare oltre l'aspetto organizzativo della federazione, mancando ogni fondamento ideologico e programmatico comune. Di conse-

¹⁹ L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 125.

²⁰ Sul punto si vedano le analisi di S. HIX, C. LORD, *Political Parties in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1997 e L. BARDI, *I partiti e il sistema politico dell'Unione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 249 ss., e, in chiave giuridica, quello di V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2002, pp. 941 ss.

²¹ L. BARDI, *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma, 2004, p. 29. In questo saggio, tra l'altro, l'A. analizza il livello di coesione interna dei diversi gruppi parlamentari presenti a Strasburgo, sulla base delle scelte di voto dei deputati che li compongono, verificando un basso livello di coesione nel Partito popolare ed un elevato livello di coesione nel gruppo dei Verdi.

guenza non si è creato «quel circolo virtuoso che ha condotto i Parlamenti a stimolare la crescita organizzativa dei partiti e i partiti ... a ricercare nel rafforzamento del Parlamento un rafforzamento del loro medesimo ruolo politico»²².

In questo contesto il Parlamento europeo resta debole anche a causa della debolezza dei suoi attori principali, i partiti politici europei.

C'è, infine, un ulteriore dato, quello relativo alla partecipazione al voto.

Dalle elezioni del 1979 alle ultime del 2004 il *trend* di partecipazione al voto è nettamente in ribasso. Si è passati dal 62,3% del 1979, al 59,3% del 1984, al 58,5% del 1989, al 56,4% del 1994, al 49,4% del 1999 fino al 45,7% del 2004. Queste ultime hanno segnato la percentuale più bassa di votanti, con punte di astensionismo impressionanti proprio nei Paesi di nuovo ingresso nell'Unione: così in Estonia dove ha partecipato al voto il 26,83% degli aventi diritto²³, in Slovenia il 28,3%²⁴, nella Repubblica Slovacca il 16,96%²⁵. Con un risultato paradossale: man mano che l'Unione e le sue istituzioni hanno acquisito nuove competenze e più poteri decisionali è calata la partecipazione elettorale, ponendo ulteriori questioni di *deficit* democratico dell'Unione²⁶.

²² Cfr. F. PIZZETTI, *Il Parlamento europeo e i partiti politici: qualche riflessione*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Istituto affari internazionali, Quaderno n. 21, Roma 2004, pp. 91 ss. e spec. p. 82. Ugualmente G. P. ORSELLO, *Partiti politici a dimensione europea*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, 1973, pp. 14 ss.

²³ G. PANCHERI, *Estonia: urne vuote*, in B. CARAVITA, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 75 ss.

²⁴ S. TRIPODI, *Slovenia: affermazione dell'opposizione di centro-destra, astensionismo elevato*, in B. CARAVITA, *ult. op. cit.*, pp. 267 ss.

²⁵ S. TRIPODI, *Repubblica Slovacca: astensionismo record, il più alto tra i 25 Paesi dell'Ue*, in B. CARAVITA, *ult. op. cit.*, pp. 259 ss.

²⁶ Su quest'ultima questione (immensa) si vedano P. RIDOLA, *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, in *Nomos*, 2-3, 2000, pp. 75 ss. e, da ultimo, D. SANTONASTASO, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'Ue*, Napoli, 2004. La tesi del *deficit* democratico, pure autorevolmente sostenuta (R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, spec. p. 123; P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2001;

2.2 Prerogative e garanzie per i parlamentari europei: lo statuto dell'europarlamentare (ma non eurotestimone)

L'art. 2 del Regolamento garantisce l'indipendenza del mandato parlamentare: i deputati europei esercitano, infatti, liberamente il proprio mandato e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere vincoli imperativi.

Il 3 giugno 2003 il Parlamento europeo ha approvato, a larga maggioranza (294 voti a favore, 171 contrari e 59 astensioni), lo statuto degli eurodeputati²⁷. A dire il vero sono poche le novità introdotte dallo Statuto ma attengono a due settori politicamente sensibili: l'indennità parlamentare e l'immunità parlamentare.

Quanto al primo argomento, lo Statuto prevede che ogni eurodeputato percepisca una somma a titolo di indennità pari al 50% di quanto percepito da un giudice della Corte di giustizia delle Comunità europee. Si prevede, inoltre, che il 20% di questa somma sia a carico del bilancio del Parlamento europeo attraverso l'istituzione di un apposito fondo²⁸.

Quanto all'immunità, lo Statuto apparentemente non dispone nulla di nuovo. All'art. 4 ribadisce un principio largamente condiviso, quello secondo il quale «un deputato non può essere in alcun momento perseguito a motivo delle azioni intraprese, dei voti o delle opinioni espresse nell'esercizio del proprio mandato, né può essere chiamato a renderne altrimenti conto in sede extragiudiziale»²⁹.

L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2002), è contestata da quanti, in dottrina, sottolineano come nei moderni ordinamenti la legittimazione abbia una pluralità di componenti (così S. CASSESE, *Is there really a democratic deficit in the European Union?*, in *Institutional reforms in the European Union*, Europeos (working paper), Roma 2002, p. 19; Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, *passim*; e A. MORAVCSIK, *In defence of Europe's Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40, p. 610).

²⁷ Sul punto vedi la preziosa cronaca di A. NANIA, *Lo Statuto degli eurodeputati*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (10 luglio 2003), e P.L. PETRILLO, *Eurodeputati ma non eurotestimoni*, in *Gli Stati Uniti d'Europa*, 4, 2003, p. 59.

²⁸ Artt. 24 e 25 dello Statuto.

²⁹ Art. 4, par. 1, dello Statuto.

E di conseguenza dispone (richiamando, in realtà, quanto già previsto nel Regolamento interno agli artt. 6-*bis* e ss.) che non si possa procedere all'arresto dell'eurodeputato senza una preventiva autorizzazione del Parlamento europeo, necessaria anche per sequestrare documenti di vario genere o effettuare perquisizioni. Fin qui nulla di nuovo e nulla che ci faccia stupire (potendo la magistratura procedere normalmente ad indagini verso il deputato europeo).

Ciò che davvero stupisce è quanto previsto dall'art. 6 dello stesso Statuto: «ciascun deputato ha sempre facoltà di astenersi dal deporre su persone che gli abbiano confidato dei fatti o alle quali egli abbia confidato dai fatti nonché sui fatti stessi».

Si tratta, come appare evidente, di riconoscere in capo all'eurodeputato il diritto a mentire, a nascondere non solo le proprie fonti di informazioni (società segrete?) ma gli stessi fatti di cui è venuto, in qualsiasi modo, a conoscenza (ed in qualsiasi momento). La norma, infatti, è così ampia da mettere al sicuro da imbarazzanti testimonianze tutti i deputati come se questi fossero, in fin dei conti, piuttosto che «liberi e indipendenti» rappresentanti del «popolo europeo» (art. 2 dello stesso statuto), terribili criminali da difendere a tutti i costi.

2.3 Luoghi, organi di garanzia e organi di funzionamento dell'Assemblea

I deputati si riuniscono in seduta plenaria a Strasburgo circa una settimana al mese. È, infatti, questa la sede privilegiata di svolgimento delle sedute parlamentari, sulla base di quanto stabilito dal protocollo sul Parlamento allegato al Trattato di Amsterdam: «Il Parlamento europeo», vi si legge, «ha sede a Strasburgo, ove si tengono in linea di massima dodici tornate plenarie, compresa la tornata del bilancio». Due giorni di seduta al mese (detti di «tornata supplementare») hanno luogo presso la sede di Bruxelles, dove si svolgono tutte le riunioni delle commissioni parlamentari; le strutture operative e serventi (il Segretariato generale) sono, invece, dislocate a Lussemburgo.

Tale "delocalizzazione" non è certamente positiva sia per il lavoro dei parlamentari (e del suo *staff*) sia per l'opinione pubblica che fatica a "seguire" il proprio deputato e, di conseguenza, a controllarlo.

Per garantire il buon andamento dei lavori parlamentari e l'esercizio corretto delle prerogative di ciascuno, al pari di quello che accade in tutte le Assemblee, i deputati eleggono, all'inizio della legislatura, un presidente.

Ex art. 13 RP, il presidente è eletto a maggioranza assoluta; se, dopo il terzo scrutinio nessun candidato ha ottenuto tale *quorum*, si procede al ballottaggio tra i due che hanno ottenuto il maggior numero di voti. La durata dell'incarico è di due anni e mezzo ed è rinnovabile.

Tradizionalmente l'elezione del presidente del Parlamento europeo è frutto di un accordo tra i due principali gruppi politici europei, il partito socialista e quello popolare. Così, da ultimo, nella prima seduta del rinnovato Parlamento, il 20 luglio 2004, è stato eletto il socialista spagnolo Josep Borrell con i voti congiunti di socialisti e popolari (388 su 700 votanti), mentre sia i liberali sia la sinistra europea avevano indicato un diverso candidato³⁰.

La durata temporanea del mandato del presidente, tradizionale organo di garanzia soprattutto delle minoranze politiche, lascia perplessi in quanto, nel suo primo mandato, il presidente potrebbe non godere di piena autonomia di giudizio cercando, come è naturale, la rielezione.

Stesso discorso vale per i 14 vicepresidenti e i 5 questori, la cui elezione è comunque frutto di accordi nazionali e politici, sempre condivisi dalla maggioranza assoluta dei parlamentari.

Questi soggetti compongono, tutti insieme, l'Ufficio di presidenza del Parlamento, vero organo motore dell'Assemblea in

³⁰ In questo modo socialisti e popolari europei si comportano come i «partiti pigliatutto» teorizzati da O. KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party System*, in J. LA PALOMBARA, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, pp. 177 ss.

quanto sovrintende a tutte le attività dell'istituzione, risolvendo anche questioni amministrative, organizzative e del personale³¹.

I presidenti dei gruppi politici, insieme al presidente del Parlamento, compongono l'organo di direzione politica dell'Assemblea, ovvero la Conferenza dei capigruppo. Essa stabilisce, ex artt. 23 e 24 RP, le competenze e il numero dei membri delle commissioni parlamentari, organizza il calendario dei lavori, ripartisce i tempi degli interventi, fissa l'ordine dei lavori.

Il lavoro istruttorio, sia quello legislativo che quello di indirizzo o di controllo, è svolto nelle 20 commissioni parlamentari permanenti, suddivise tra commissioni per le politiche interne (tra cui le commissioni Bilancio, Ambiente, Istruzione, Libertà, Affari costituzionali) e commissioni per le politiche esterne (tra cui le commissioni per gli Affari esteri, con le due sottocommissioni per i diritti dell'uomo e per la sicurezza e la difesa). Accanto alle permanenti, ex art. 175 RP la Conferenza dei capigruppo può deliberare, a maggioranza, di istituire commissioni temporanee per la durata massima di 12 mesi.

Un quarto dei parlamentari può, inoltre, ex art. 176 RP, proporre all'Assemblea l'istituzione di commissioni d'inchiesta «incaricate di esaminare le denunce di infrazione della legislazione comunitaria o di cattiva amministrazione nell'applicazione della legislazione comunitaria risultanti da atti di un'istituzione o di un organo delle Comunità europee o di un'amministrazione pubblica di uno Stato membro o di persone cui la legislazione comunitaria conferisce il mandato di applicare quest'ultima». L'effettiva costituzione delle commissioni è rimessa alla maggioranza dei presenti al momento del voto della richiesta. Si tratta, però, di inchieste ad effetti quasi esclusivamente politici, poiché l'esito dei lavori può portare, al massimo, a rivolgere al presidente del Parlamento la richiesta di prendere «opportune iniziative»³².

³¹ Artt. 21-22 RP.

³² Art. 176, c. 6, RP.

3. *Le funzioni del Parlamento europeo (oggi)*

Il Parlamento europeo svolge, almeno formalmente, le funzioni tipiche di ogni parlamento: partecipa al processo legislativo, indirizza il governo politico dell'Unione, controlla i decisori pubblici³³. Ma la portata di tali competenze è nettamente differente da quella degli omologhi nazionali. Le analizzeremo, di seguito, in modo schematico, richiamando gli elementi più interessanti ai nostri fini, senza alcuna ambizione di completezza.

È necessaria, però, una precisazione. Nel Parlamento europeo non si gioca la partita tipica dei sistemi politici competitivi, non c'è contrapposizione tra una maggioranza e una opposizione. È un dato questo (qui appena accennato) di grande rilevanza; anche per questo è difficile applicare gli schemi tipici del parlamentarismo classico, come meglio si dirà in sede di conclusioni.

3.1 *La funzione legislativa*

Dalla firma del Trattato di Roma ad oggi, la potestà legislativa del Parlamento europeo è notevolmente cresciuta, sebbene l'iniziativa legislativa rimanga monopolio della Commissione europea³⁴.

Nonostante tale lacuna (unica nel suo genere), il Parlamento partecipa al processo legislativo comunitario secondo tre distinte modalità, indicate dall'art. 192 del Trattato CE, svolgendo, in determinati casi, un ruolo chiave.

In primo luogo il Parlamento emana pareri conformi o pareri consultivi. Così, dall'Atto Unico europeo del 1986, la stipula di qualsiasi trattato di adesione di un nuovo Stato membro è sogget-

³³ La "classificazione" delle funzioni del Parlamento europeo, in realtà, non è così facile, proprio per la natura dello stesso. Per una parte della dottrina, ad esempio, le sue funzioni possono essere raggruppate in due categorie: funzioni di controllo politico e funzioni di partecipazione all'adozione degli atti dell'Unione (v. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 37).

³⁴ Il Parlamento europeo può, però, chiedere alla Commissione di presentare un certo progetto qualora lo ritenga necessario: si tratta di una sorta di «pre-iniziativa» legislativa (così G. TESAURO, *op. cit.*, p. 33).

ta al «parere conforme» del Parlamento; ugualmente tutti gli accordi dalle rilevanti implicazioni di bilancio per la Comunità; o quelli che modificano il quadro istituzionale specifico; ovvero gli accordi volti a modificare atti adottati secondo la procedura di codecisione; o ancora per tutti gli atti volti a comminare sanzioni a uno Stato membro in caso di violazione grave e continuativa dei principi fondamentali dell'Unione. Con il «parere conforme», in sostanza, il Parlamento può respingere *in toto* il progetto presentato, non potendo, invece, apportarvi modifiche; in questo senso tale meccanismo appare essere meno collaborativo.

In secondo luogo, con la procedura di «cooperazione» (limitata, con il Trattato di Nizza, alle disposizioni relative alla politica economica e monetaria, *ex art.* 252 TCE), il Parlamento si esprime – sintetizzando al massimo – attraverso due letture, dapprima sulla proposta di atto della Commissione europea, poi sul progetto elaborato dal Consiglio, approvandolo o respingendolo ovvero presentandovi emendamenti. Qualora il Consiglio decida di adottare ugualmente l'atto (e/o di non accogliere le modifiche indicate dal Parlamento), potrà farlo solo deliberando all'unanimità anziché a maggioranza qualificata.

In terzo luogo, con la procedura di «codecisione» (*ex art.* 251 TCE) l'adozione dell'atto comunitario è congiunta si basa su un accordo tra Parlamento e Consiglio. Si tratta della procedura «ordinaria», applicandosi, dopo il Trattato di Amsterdam, a ben 39 settori o tipi di azione comunitaria. Tre le fasi che caratterizzano la «codecisione». Dopo che la Commissione ha presentato una proposta di atto al Parlamento e al Consiglio, il Parlamento avvia la «prima lettura» discutendo il contenuto della stessa, approvandola senza modifiche o con emendamenti. Se questi ultimi sono approvati dal Consiglio, l'atto è adottato. Se il Consiglio propone ulteriori emendamenti, la proposta passa alla «seconda lettura» del Parlamento che, entro 3 mesi dal ricevimento, la adotta, la respinge ovvero la emenda nuovamente. Se il Parlamento rigetta, l'*iter* è concluso e la proposta si intende definitivamente respinta. Ove, invece, il Parlamento approva l'atto con nuovi emendamenti, la proposta torna al Consiglio il quale può accettare le ulteriori modifiche (ed in tal caso la procedura è terminata

e l'atto approvato) oppure respingerle. In questo ultimo caso, il Presidente di turno del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento, convocano il Comitato di conciliazione, composto da quindici rappresentanti del primo e quindici del secondo, cui è affidato il compito di formulare una posizione comune. Se la conciliazione ha esito positivo, la posizione comune è sottoposta alla «terza lettura» del Parlamento e del Consiglio, i cui componenti possono solo approvare o respingere. Se entrambe le istituzioni approvano, l'iter è concluso e l'atto approvato definitivamente.

La procedura di «codecisione», in sostanza, trasforma il monocomeralismo europeo in un bicameralismo collaborativo, tendenzialmente paritario³⁵.

Il Parlamento, però, rimane escluso dalle decisioni intergovernative nelle materie oggetto del secondo e del terzo pilastro dell'Unione, ovvero politica estera e sicurezza comune³⁶, e giustizia e affari interni, oltre che in materia di libera circolazione delle persone, agricoltura, concorrenza, politica industriale e fiscale. In questi ambiti, infatti, il suo ruolo è pressoché inesistente³⁷, potendo, al massimo approvare pareri meramente consultivi.

3.2 L'approvazione (ed il controllo) del bilancio comunitario

Il Parlamento europeo costituisce uno dei due rami dell'autorità di bilancio e decide, in ultima istanza, sulle (sole) spese cd. non obbligatorie.

Esso, infatti, partecipa al processo di bilancio sin dalla fase preparatoria, definendo, in particolare, gli orientamenti generali e la natura delle spese, indicandone le priorità alla Commissione *ex*

³⁵ In questo senso anche M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa*, cit., p. 154.

³⁶ Cfr. U. DIEDRICH, *The European Parliament in CFSP: more than a marginal player?*, in AA.VV., *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, cit., pp. 35 ss.; l'A. risponde alla domanda del titolo con un certo ottimismo, parlando di «ruolo marginale ma potenzialmente in crescita» (p. 45).

³⁷ L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 56.

artt. 269 TCE e ss. . Spetta a quest'ultima presentare al Parlamento e al Consiglio un progetto di bilancio diviso tra entrate ed uscite e, nell'ambito di queste, tra spese obbligatorie e non. Come accennato, il Parlamento può approvare emendamenti solo sulla parte relativa alle spese non obbligatorie, potendo solo proporre modifiche sulle (sole) altre spese³⁸.

Un ruolo più importante è svolto in materia di controllo della corretta esecuzione del bilancio approvato.

La commissione parlamentare per il controllo dei bilanci, infatti, verifica l'utilizzo dei fondi comunitari, anche sulla base delle relazioni semestrali della Corte dei conti europea. Annualmente la commissione relazione all'Aula sullo stato dei conti³⁹; sulla base di questa relazione il Parlamento decide se concedere o meno alla Commissione europea il cd. "discarico" per l'esecuzione del bilancio, riconoscendo la buona gestione⁴⁰. Si tratta di un potere dalla forte valenza politica: basti pensare che, nel 1999, le dimissioni del Presidente della Commissione europea Santer seguirono la decisione del Parlamento di "rinviare il discarico" riconoscendo una cattiva amministrazione del bilancio comunitario.

3.3 La funzione di indirizzo politico (ovvero sul "ruggito" del Parlamento)

Il Parlamento europeo esercita funzioni di indirizzo politico sia verso il Consiglio, sia verso la Commissione.

Secondo gli articoli 21 e 39 del Trattato CE il Parlamento controlla ed indirizza il Consiglio, adottando specifiche raccomandazioni in materia di politica estera, sicurezza comune, cooperazione di polizia e giudiziaria. Si tratta, in realtà, dell'unico potere che il Parlamento ha nei confronti del Consiglio e che

³⁸ Ex art. 272 TCE.

³⁹ Ex art. 200 TCE.

⁴⁰ Cfr. Art. 276 TCE.

rende problematica l'identificazione di una vera funzione di controllo (sul punto torneremo a breve).

Verso la Commissione, invece, il Parlamento è titolare di poteri più penetranti. Spetta infatti ad esso approvare la nomina del Presidente della Commissione europea, designato dal Consiglio e, successivamente, i singoli commissari incaricati.

Tale procedimento di "fiducia"⁴¹ si sostanzia di cinque fasi.

La prima fase ha come protagonista il Consiglio: *ex art.* 214, c. 2, TCE spetta ai governi degli Stati membri designare, a maggioranza assoluta⁴², la persona che intendono nominare presidente della Commissione europea.

Il Presidente designato deve ottenere l'approvazione del Parlamento europeo, ed in ciò consiste la seconda fase.

A questo punto si aprono le «consultazioni» per la nomina, da parte del Consiglio (in composizione libera e, quindi, presumibilmente in quella di Consiglio Affari generali), dei singoli commissari e l'attribuzione dei rispettivi portafogli. Il Consiglio delibera a maggioranza assoluta «di comune accordo con il Presidente designato ... [e] conformemente alle proposte presentate da ciascun Stato membro».

Nella quarta fase «il Presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti collettivamente ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo». E solo dopo questa approvazione, il Consiglio, sempre a maggioranza assoluta, chiude la procedura, nominando formalmente il Presidente e i commissari europei.

Che non si tratti di una procedura meramente formale è apparso evidente in occasione del voto sulla Commissione presieduta dal portoghese José Manuel Durao Barroso, all'inizio della sesta legislatura⁴³.

⁴¹ ... ma che non si tratti di "fiducia" lo spiega chiaramente K. H. NEUNREITHER, *Governance without opposition. The case of the European Union*, in *Government and Opposition*, 3, 1998, pp. 419 ss.

⁴² Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza, la designazione avveniva «di comune accordo».

⁴³ Sulla vicenda si veda l'ampia cronaca di A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della*

Superate la prima e la seconda fase⁴⁴, con l'investitura parlamentare del nuovo Presidente della Commissione europea⁴⁵, il Parlamento ha mostrato i denti e «ruggito»⁴⁶ contro i commissari designati, ritagliandosi un ruolo originale che certamente produrrà effetti sostanziali sul suo futuro.

Così i fatti: il 13 settembre 2004, con la decisione 2004/753/CE, il Consiglio approvava l'elenco dei commissari europei con l'indicazione dei rispettivi portafogli. A questo punto, sulla base dell'art. 214, par. 2, c. 3, del Trattato CE, l'intera Commissione si è sottoposta al vaglio del Parlamento europeo, attraverso audizioni formali dei singoli commissari, ex art. 99 RP, nelle commissioni parlamentari competenti per materia. È proprio in occasioni di queste audizioni, anticipate da questionari a risposta scritta "soministrati" ai commissari per meglio prepararsi all'incontro diretto, sono sorte le prime difficoltà per tre commissari incaricati: l'italiano Rocco Buttiglione, l'ungherese Ladszlo Kovacs, il lettone Ingrid Udre. Le commissioni parlamentari incaricate di audirli hanno, infatti, espresso un voto contrario alla loro elezione a commissari, un voto giuridicamente non vincolante ma politicamente determinante.

Commissione Barroso, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it* (23 novembre 2004) e le condivisibili osservazioni di L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo. Cronaca di una crisi annunciata: la Commissione Barroso dinanzi al Parlamento europeo*, in *www.costituzionalismo.it* (9 febbraio 2005).

⁴⁴ Non molto agevolmente come ricorda G. AMATO, *Scelta al ribasso per la Commissione*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 luglio 2004. Per il leader dei Verdi europei, Cohn-Bendit, la scelta di Barroso rappresenta «uno spettacolo desolante ... che ha portato alla presidenza della Commissione la terza ruota di scorta» (così in resoconto stenografico della seduta del Parlamento europeo del 21 luglio 2004).

⁴⁵ ... con la maggioranza del 58% dei deputati. Il 22 luglio 2004 il Parlamento europeo ha, infatti, approvato la designazione del Presidente Barroso (avvenuta il 30 giugno 2004) con 413 voti a favore, 251 contrari. Il Presidente Prodi ottenne l'approvazione con il 77% di voti favorevoli.

⁴⁶ Per usare le espressioni di M. LUCIANI, *Il ruggito del Parlamento*, in *La Stampa*, 28 ottobre 2004, p. 1.

La reazione del Presidente Barroso è stata, in un primo momento, quella di confermare la piena fiducia nei confronti dei commissari "sfiduciati" dal Parlamento, presentandosi regolarmente in Aula il 26 ottobre 2004 per esporre il proprio programma e chiedere l'approvazione dell'intera Commissione. L'asprezza del dibattito, l'entità della contrapposizione tra le due istituzioni, lasciavano presagire un esito negativo; per non rischiare, il Presidente Barroso decideva di rinviare il voto, attendendo qualche giorno per sostituire il commissario Buttiglione con il ministro Frattini e cambiare di portafoglio i due commissari ungherese e lettone.

Dopo aver accolto le richieste del Parlamento, il Presidente Barroso riceveva l'approvazione della "sua" Commissione il 18 novembre 2004 con 449 voti favorevoli, 149 contrari e 82 astenuti.

Nella stessa seduta, pochi minuti dopo, il Parlamento approvava una *Risoluzione d'indirizzo nei confronti della Commissione*, ponendo le linee guida dei rapporti interistituzionali, formalizzando la procedura "di disapprovazione" seguita nella vicenda Barroso.

In particolare, la *Risoluzione*, definisce la procedura da seguire in caso di sfiducia da parte del Parlamento nei confronti di un singolo commissario: *ex art. 5, lett. a)*, qualora il Parlamento decide, con proprio voto, di ritirare la fiducia ad un membro della Commissione, «il Presidente della Commissione considererà in modo serio l'eventualità di richiedere le dimissioni del Commissario. In alternativa, il Presidente dovrà presentarsi di fronte al Parlamento per giustificare il rifiuto di dimissioni opposto dal Commissario».

Si tratta, come diremo in sede di conclusioni, di un tentativo di "parlamentarizzare" (non solo, come già previsto dal Trattato, l'investitura del "governo" europeo, ma anche) i momenti di crisi dell'istituzione comunitaria, tant'è che la stessa *Risoluzione* prevede che, in caso di dimissioni di un commissario, a prescindere dai motivi, il subentrante deve comunque ricevere l'approvazione del Parlamento (art. 5, lett. b).

Un'analisi più attenta dell' "*affaire Buttiglione*" mostra come il Parlamento europeo, nel ridefinire il proprio potere di indirizzo

politico, abbia lanciato un forte messaggio al Consiglio, trovando un alleato nella Commissione. Il voto di "sfiducia" dei commissari incaricati non è stato, infatti, un voto contro Barroso ma contro *quel* Consiglio che aveva nominato *quei* commissari secondo *quella* procedura. Lo stesso Presidente della Commissione, in sede di dibattito, ha espresso chiaramente questa posizione dichiarando, in risposta ad alcuni deputati liberali, che «se si desidera punire il Consiglio, vi sono altri modi più concreti e meno dolorosi di farlo che punendo me»⁴⁷.

3.4 La funzione di controllo

La questione del rapporto tra Parlamento e Consiglio, e dei poteri di controllo (oltre che di indirizzo) che il primo ha nei confronti del secondo rimane un punto focale.

Alla luce dei Trattati in vigore, infatti, il Parlamento esercita un blando controllo verso il Consiglio, potendo rivolgere, ad esempio, interrogazioni in forma sia orale che scritta senza obbligo di risposta da parte dei rappresentanti dei governi nazionali. In questo senso è possibile dire che tale controllo «riveste ... carattere meramente morale»⁴⁸ non avendo il Parlamento alcun potere sanzionatorio o tale da obbligare il Consiglio a rispondere o a fornire le informazioni richieste.

Per questi motivi il Parlamento, al fine di tutelare le proprie prerogative, è stato, per così dire, costretto ad utilizzare il controllo giurisdizionale, presentando alla Corte di giustizia della Comunità ricorsi contro atti o comportamenti del Consiglio ritenuti

⁴⁷ Si legga il Resoconto della seduta del Parlamento europeo del 21 luglio 2004 (in www.europarl.eu.int). È, questo, un punto sottolineato da L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo*, cit., per la quale il punto di svolta sta negli Accordi interistituzionali che dovrebbero "travasarsi" nei Trattati per evitare ulteriori *impasse*. Ugualmente per Bonanni (*L'orgoglio del Parlamento*, in *La Repubblica*, 24 ottobre 2004, p. 1) «qualcosa è cambiato dietro le liturgie di un'Europa apparentemente immobile. (...) i parlamentari di questa legislatura europea sembrano decisi a fare politica, rispondendo non alle proprie cancellerie ma ai propri elettori» (p. 6).

⁴⁸ L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 39.

lesivi dei propri diritti. La Corte, nell'assenza di una precisa disposizione nei Trattati, ha precisato, con la storica sentenza del 22 maggio 1990 «Parlamento europeo v. Consiglio», causa C-70/88 («Cernobyl»⁴⁹), che «il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (...) ed impone che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola»⁵⁰. Il Trattato della Comunità, dopo la riforma introdotta a Nizza, riconosce, all'art. 230, un diritto generale di ricorso al Parlamento, a prescindere dalla effettiva o presunta lesione di una prerogativa parlamentare.

Verso la Commissione europea, invece, il Parlamento esercita poteri più significativi.

In primo luogo la Commissione, ex art. 200 TCE, presenta annualmente una relazione generale ed alcune relazioni tematiche come quelle, tendenzialmente semestrali, in materia di cittadinanza dell'Unione (art. 22, c. 1, TCE) o coesione economica e sociale (art. 159, c. 2, TCE).

In secondo luogo ogni deputato può presentare interrogazioni scritte oppure orali ai singoli Commissari (art. 197, c. 2, TCE) ovvero chiedere che questi si presentino nelle commissioni parlamentari o in Aula per essere auditi.

In terzo luogo possiamo considerare anche la «mozione di censura».

Ex art. 201 TCE il Parlamento europeo può presentare una mozione di censura sull'operato della (intera) Commissione; in tal

⁴⁹ La sentenza prende il nome dal fatto che il Parlamento contestava la modalità di adozione di un regolamento del Consiglio volto a determinare il tasso massimo dei residui radioattivi nei prodotti ortofrutticoli dopo la tragica vicenda di Cernobyl. La sentenza è pubblicata nella *Raccolta giuridica della Corte di Giustizia*, 1990, I, pp. 2041 ss.. Sul punto si veda L. CONDINANZI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel contenzioso comunitario. Una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 1991, pp. 127 ss..

⁵⁰ In origine la Corte non aveva riconosciuto legittimazione attiva al Parlamento sostenendo che spettasse alla Commissione, garante dell'osservanza dei Trattati, intervenire ove avesse ravvisato una violazione delle proprie prerogative nell'adozione di un atto comunitario da parte del Consiglio. Così la sentenza del 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento europeo v. Consiglio («Comitologia»), in *Raccolta giuridica della Corte di Giustizia*, 1988, 5, pp. 5615 ss.

caso, prima della deliberazione, devono trascorrere almeno tre giorni. Se la mozione di censura è approvata (con voto palese e scrutinio pubblico) a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento, i membri della Commissione «devono abbandonare collettivamente le loro funzioni», continuando a curare solo l'ordinaria amministrazione. In questo caso, aggiunge l'art. 201, c. 2, TCE, «il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente».

Nelle sei legislature del Parlamento, dal 1979 al maggio 2005, sono state presentate 8 mozioni di censura, nessuna delle quali è stata approvata: l'ultima, discussa il 4 maggio 2004 e presentata dal deputato conservatore Jens-Peter Bonde contro la Commissione Prodi (accusata di aver gestito male l'affare Eurostat, l'ufficio di statistica europeo i cui vertici erano stati indagati dalla magistratura per presunte – e diffuse – irregolarità contabili), è stata respinta con 515 voti contrari, 88 a favore e 63 astenuti.

Quale strumento di controllo generale, perché non specificamente utilizzabile verso una istituzione comunitaria⁵¹, il Parlamento può, come si è accennato, deliberare (a maggioranza e su richiesta di 1/4 dei deputati) la costituzione di commissioni d'inchiesta, ex art. 193 TCE, anche a seguito di denunce presentate dai cittadini «di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario».

I poteri della commissione d'inchiesta europea sono però scarsi, ed anche per questo è stata creata la figura del Mediatore europeo. Questo *ombudsman* all'europea è un organo monocratico indipendente, eletto dal Parlamento a maggioranza, al quale è affidato il compito di ricevere le lamentele per «casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari» (art. 195 TCE). In realtà pure il Mediatore europeo non ha poteri coercitivi autonomi anche nei casi in cui riscontra effettivamente una scorretta amministrazione, potendo, al massimo, "fare

⁵¹ L. FUMAGALLI, *Parlamento europeo*, cit., p. 807.

pressione" sull'istituzione "accusata" affinché muti il proprio comportamento⁵².

4. *Il Parlamento europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*

Il 29 ottobre 2004, a Roma, nel Palazzo del Campidoglio, nel corso di una solenne cerimonia, i rappresentanti dei governi dei 25 Stati che compongono l'Unione (e dei 3 Stati candidati) hanno firmato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (di seguito Cost.E.).

Il Trattato entrerà in vigore solo dopo che tutti i firmatari lo avranno ratificato.

A maggio 2005 hanno ratificato la Costituzione europea, in ordine cronologico, la Lituania (l'11 novembre 2004), l'Ungheria (il 20 dicembre 2004), la Slovenia (il 1 febbraio 2005), l'Italia (il 19 aprile 2005), la Grecia (il 19 aprile 2005), l'Austria (l'11 maggio 2005), la Repubblica slovacca (il 12 maggio 2005).

Diverse le novità introdotte in relazione al ruolo del Parlamento europeo, alcune di natura simbolica, altre sostanziali.

Innanzitutto l'art. I-19 della Costituzione europea, nell'elencare le istituzioni che compongono l'Unione, pone al primo posto il Parlamento europeo e, a seguire, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione⁵³.

⁵² Cfr. M. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3, 2000, pp. 303 ss.

⁵³ Scrive Ridola che tale posizione prioritaria «non vuol dire che il Parlamento sia configurabile anche come organo di vertice del quadro istituzionale ... ma se si considera quanto accidentata ed irta di resistenze sia stata la strada dell'affermazione del principio parlamentare-rappresentativo nell'ordinamento europeo, si tratta di un elemento di novità, non soltanto nominalistico e formale, da non sottovalutare» (P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The European Constitution*, Springer

Più simbolico (e significativo) l'art. I-20 Cost.E. che definisce il Parlamento europeo composto da «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» e non più dai «rappresentanti dei popoli degli Stati»⁵⁴.

Tale mutamento (non solo) nominalistico corrisponde alla nuova visione dell'Unione il cui funzionamento, *ex art.* I-46, c. 1, Cost.E., «si fonda sulla democrazia rappresentativa»: i cittadini, secondo il successivo comma 2, sono rappresentati nel Parlamento europeo; gli Stati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo «a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

Per quanto attiene la composizione del nuovo Parlamento, il Trattato fissa a 750 il numero massimo dei seggi, con una soglia minima per ogni Stato di 6 deputati e massima di 96 deputati (a prescindere, quindi, dalla popolazione del singolo Paese). La ripartizione dei seggi non è affidata ad una norma del Trattato costituzionale, ma ad una decisione che il Consiglio europeo dovrà adottare entro le elezioni del 2009 che vedranno partecipe, probabilmente, altri 2 o 3 nuovi Stati membri. Tale decisione dovrà, però, basarsi su una proposta del Parlamento, approvata a maggioranza dei componenti.

2005, in corso di pubblicazione). Ugualmente si tratta di una «primazia funzionale» per L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 131.

⁵⁴ L'aver contemplato, con linguaggio costituzionale, i «cittadini» dell'Unione appare essere una «formula coraggiosa» per Pinelli, una formula che risponde alle obiezioni di *deficit* democratico da più parti sollevate. Cfr. C. PINELLI, *La vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea*, cit., p. 75. La funzione di rappresentanza «popolare» del Parlamento europeo era stata già espressa dalla Corte di giustizia della Comunità che, con la nota sentenza *Roquette Freres* del 29 ottobre 1980 (causa 138/79), affermò che «i popoli [della Comunità] partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa». Estremamente condivisibili ed originali le osservazioni di E. BETTINELLI, *La società civile nel Trattato*, in *Gli Stati Uniti d'Europa*, 4, 2004, pp. 65 ss. il quale nota come, per la prima volta, appare in un Trattato dell'Unione la definizione giuridica di società civile (art. I-32).

La Costituzione europea incide anche sulle funzioni "effettive" del Parlamento.

In particolare riconosce quale procedimento legislativo ordinario, primario, quello di «codecisione», previsto per l'adozione di tutte le leggi e le leggi quadro dell'Unione (art. I-33, I-34, III-302, III-396 Cost.E.). Tale procedura, quindi, semplificata, si applica per l'approvazione di tutti gli atti di maggiore impatto normativo sugli Stati.

L'estensione della procedura di «codecisione» e l'aumento delle materie in cui il Consiglio vota a maggioranza assoluta anziché all'unanimità, rappresenta, senza dubbio, un grande passo avanti non solo del Parlamento ma, di più, dell'intero processo di "federalizzazione" dell'Unione. Permane, però, un problema di coordinamento in quanto le materie per cui è prevista la «codecisione» non coincidono con quelle su cui è possibile un voto a maggioranza in Consiglio³⁵.

Ugualmente è da giudicare con sfavore la previsione della cd. *emergency brake* ex artt. III-270 e III-271 Cost. E., secondo cui ciascun componente il Consiglio può sospendere un procedimento legislativo avviato in materia di cooperazione penale, ove ritenga che il disegno di legge incide su aspetti fondamentali dell'ordinamento giudiziario penale del proprio Paese. Entro 4 mesi dalla richiesta avanzata dal rappresentate dello Stato interessato, il Consiglio europeo decide «per consenso» (e quindi all'unanimità) se rinviare il testo al Consiglio dei ministri (superando, quindi, il blocco) oppure se annullare il procedimento fino a quel momento svolto e riavviare la procedura *ex novo* con la presentazione, da parte della Commissione, di una nuova proposta. In pratica, ove esercitato, tale potere blocca il Parlamento cancellandone il lavoro istruttorio ed il dibattito in esso sviluppatosi.

³⁵ Ricorda, anzitempo, il «collasso» del principio delle competenze a livello comunitario A. MANZELLA, *Gli equilibri costituzionali nell'Unione europea*, in AA.Vv., *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 23 ss, e ID., *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, pp. 531 ss.

In materia di approvazione del bilancio comunitario, la Costituzione elimina la differenza tra spese obbligatorie e non, aumentando i poteri di modifica del Parlamento, ex art. III-310, par. 8. Il rischio (possibile) è che, anche nel Parlamento europeo, il momento del voto del bilancio diventi un "assalto alla diligenza" all'italiana; inoltre la partecipazione popolare alla definizione della legge di bilancio evidenzia una controtendenza rispetto a quello che sta accadendo in tutti gli ordinamenti europei dove, sempre più, viene riconosciuto, in questo settore, il ruolo primario, quando non esclusivo, degli esecutivi. Ma forse, proprio perché il Parlamento è un'assemblea originale ed unica nel suo genere, questo aspetto non deve meravigliare. E certamente è da guardare con favore l'esercizio congiunto, per lo più, di funzioni di bilancio e legislative da parte del Consiglio e del Parlamento, il che avvia un bicameralismo di tipo federale⁵⁶.

La Costituzione europea, inoltre, riconosce al Parlamento un ruolo centrale nella procedura di revisione della stessa: ex art. III-443, par. 2, c. 2, solo il Parlamento europeo, con un parere, può decidere sull'entità della riforma proposta e quindi se è necessario, o meno, convocare una Convenzione *ad hoc*.

In relazione all'investitura del Presidente della Commissione, oltre alle modifiche (più o meno) tacite introdotte con la vicenda Barroso-Buttiglione, la Costituzione europea precisa che, ex art. I-27, il Parlamento «elege» (e non più «approva») il Presidente «proposto» (e non «designato») dal Consiglio sulla base delle elezioni europee e dopo aver consultato gli Stati e (si spera) i partiti politici europei.

Stupisce (e molto), invece, che non mutino in sostanza i poteri di controllo del Parlamento europeo, mentre molte novità sono state introdotte per i singoli parlamenti nazionali⁵⁷.

⁵⁶ P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione*, cit.

⁵⁷ Su cui si veda il saggio presente in questo stesso volume e il prezioso contributo di V. CERULLI IRELLI, F. PIZZETTI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in F. Bassanini, G. Tiberi, *ult. op. cit.*, pp. 263 ss.

Che modello di forma di governo scaturisce da questo contesto?

Certamente confuso⁵⁸ ma non più di prima⁵⁹, caratterizzato da un rapporto di «quasi completa mancanza di separatezza fra potere legislativo e potere esecutivo ... il quale risulta completamente diverso da quello che normalmente si riscontra negli ordinamenti statali, anche federali o regionali»⁶⁰.

In questo contesto indefinito, lo studioso sembra essere un miope presbite: parte da una posizione lontana in cui l'occhio guarda sfocato l'obiettivo, ma più si avvicina a questo e più sfocata è l'immagine, come avvolta da una caliginosa nebbia. Si avverte che qualcosa "in più" nella Costituzione europea c'è rispetto ai Trattati in vigore. Difficile dire se questa sensazione dipenda dalla mole "fisica" della Costituzione (dalle migliaia di articoli per intenderci) o da effettive, concrete, novità.

5. *Il modello sbagliato. Una (finta) provocazione: il Parlamento europeo guardi al futuro (e non in modo strabico)*

All'inizio del nostro lavoro abbiamo sottolineato l'uso improprio del *nomen* "Parlamento" da parte dell'Assemblea europea, se confrontata con i parlamenti nazionali.

Eppure, in un contesto generalizzato di "crisi" dei parlamenti, l'Assemblea europea rivendica questo nome: la Costituzione dell'Unione quasi urla quel sostantivo, ponendolo per primo nella lista delle istituzioni rinnovate.

⁵⁸ Così, ma argomentando in modo condivisibile, S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, pp. 67 ss.

⁵⁹ Vedi la cristallina relazione di A. A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La Costituzione europea*, Padova, Cedam, 2000, pp. 73 ss.

⁶⁰ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 164.

Le urla, però, non bastano a definire il Parlamento europeo come il luogo effettivo della rappresentanza europea, soprattutto in un sistema policentrico "esplosivo"⁶¹.

I Parlamenti nazionali da tempo vivono un processo di competizione con i rispettivi esecutivi e, sempre di più, soffrono la concorrenza dei consigli regionali o degli organi rappresentativi le istanze territoriali.

Questa competizione – che rischia di assumere toni conflittuali (anche per l'incapacità della classe politica di ripensare se stessa) – è il frutto, mi pare, di una rivendicazione antistorica: i parlamenti nazionali non sono disposti a cedere due tradizionali poteri, quello elettorale (di elezione del Primo ministro, per intenderci) e quello legislativo o normativo. Anche loro "urlano" i poteri antichi, ma con l'effetto tipico dell'eco: parlano a se stessi.

Il rischio che il Parlamento europeo corre è proprio questo: quello di voler avere come modello, un modello sbagliato, una idea di Parlamento superata ed in crisi da tempo. Bisogna invece liberarsi da questa idea, «dall'illusione metodologica che il parlamentarismo possa essere configurato, a livello dell'UE, secondo i modelli sperimentati nella storia del parlamentarismo con riguardo agli ordinamenti statali»⁶².

Partiamo da due dati.

In primo luogo la funzione legislativa ed, in secondo luogo, quella d'investitura degli esecutivi non appartengono più, nei fatti, ai parlamenti ma ad altri soggetti: il governo, il corpo elettorale. Si tratta di un processo naturale di sviluppo delle democrazie parlamentari⁶³.

Pensiamo alla funzione legislativa: secondo la Costituzione scritta, in Italia, il parlamento approva le leggi. Ma quali leggi?

⁶¹ Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1153 ss.

⁶² P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione*, cit.

⁶³ Lo evidenzia magistralmente T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in ID. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 17 ss.

Quelle proposte, emendate e condivise dal governo. Oltre l'80% delle leggi approvate ogni anno in Italia sono d'iniziativa governativa⁶⁴. E non ci dobbiamo certo scandalizzare se pensiamo che in Gran Bretagna è il governo che fissa l'ordine dei lavori dell'Aula e decide quali disegni di legge far discutere e quali no (fatte salve, però, le garanzie per l'opposizione)⁶⁵; o che in Francia il governo dispone di poteri tali per "blindare" i propri disegni di legge e farli approvare senza emendamenti, come a voler dire "prendere o lasciare"⁶⁶.

Pensiamo all'altra funzione, quella di scelta dell'esecutivo. In Italia il parlamento vota la fiducia al governo, ai sensi dell'art. 94 Cost. Ma all'indomani delle elezioni politiche del maggio 2001, poteva l'Assemblea non dare la fiducia al governo attualmente in carica? Poteva non farlo dopo che sulle schede elettorali era comparso il suo nome sotto il simbolo della coalizione vincente, e che la campagna elettorale era stata tutta impostata nei termini tipici dell'elezione diretta del Primo ministro? Decisamente no.

⁶⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. VASSALLO, S. CECCANTI (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 225 ss., e N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Il Mulino, 2003, spec. pp. 333 ss. Osserva, con preoccupazione, Berti che «il parlamento non solo non può concentrare in se stesso la funzione sovrana, ma si muove secondo linee che emergono quasi casualmente: la funzione normativa è figlia anch'essa della politica del governo ed è quest'ultimo a stabilire quando il parlamento è chiamato ad esprimere leggi generali oppure provvedimenti o altri atti»: G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, p. 48.

⁶⁵ P. L. PETRILLO, *La perenne campagna elettorale dell'opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 51, 2004, pp. 81 ss. e ID., *Il Parlamento scozzese e la devolution: verso un nuovo modello di parlamentarismo?*, in C. DECARO (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, 2005.

⁶⁶ Il "voto bloccato" francese (per cui il parlamento può solo decidere se approvare o respingere quanto proposto dal governo) di fatto è già nella prassi del Parlamento italiano: lo stesso effetto, infatti, è realizzato attraverso la posizione della questione di fiducia da parte del governo su un maxi-emendamento – elaborato dal governo stesso ad un disegno di legge in discussione in Aula. Ciò avviene, però, senza alcuna garanzia per l'opposizione (e la stessa maggioranza) con forti dubbi di costituzionalità (cfr. E. GRIGLIO, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 luglio 2004).

Non stiamo esprimendo una condivisione o (peggio) un compiacimento di come si sia evoluta la realtà italiana negli ultimi anni. Stiamo più semplicemente, riferendo dati oggettivi, di cui non possiamo non tenere conto quando studiamo la "crisi" dei parlamenti nazionali⁶⁷.

In questo contesto, dovremmo sfruttare meglio l'occasione che ci è data dall'originalità del processo costituzionale europeo per provare a creare una forma diversa di rappresentanza parlamentare a livello europeo, anziché riproporre schemi tipici.

I Parlamenti, infatti, devono fare altro, e probabilmente la loro crisi deriva dal fatto che non se ne rendono conto.

Dire, ad esempio, che il Parlamento europeo non è un'assemblea forte, o che c'è un *deficit* democratico nell'Unione perché sono deboli i suoi poteri legislativi o perché non incide(va) sulla nomina del Presidente della Commissione europea, è, lo ripeto, antistorico.

Certo, il giudizio dipende dall'indice del discorso, ovvero dal punto di approdo, dal modello di riferimento. Perché se il nostro modello è dato dal parlamento statale tradizionale, dal parlamento nazional-comunitario⁶⁸, il giudizio sull'Assemblea europea e sulle proposte di modifica si baserà proprio sulla portata della funzione legislativa o di quella di nomina dell'esecutivo. Ma se cambiamo punto di osservazione, indice, se mutiamo il modello, allora muta il giudizio⁶⁹.

Il problema è che, fino ad ora, il modello di riferimento del Parlamento europeo è stato il parlamento nazionale, e ciò, nell'as-

⁶⁷ ...Parlamenti che rischiano di vedere il proprio ruolo assimilato «a quello attualmente spettante alle monarchie nell'ambito degli Stati democratici contemporanei: (...) omaggiate, hanno un loro *budget*, spesso cospicuo, mantengono le loro prerogative, sanzionano documenti ufficiali (...) hanno procedure solenni, ma incidono assai poco sui processi decisionali» (N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 2002, p. 978).

⁶⁸ Secondo la nota definizione di V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazional-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1991, pp. 319 ss.

⁶⁹ È, questo, il ragionamento sviluppato da C. PINELLI, *I poteri del Parlamento europeo nel nuovo Trattato costituzionale*, cit., p. 14. Critico verso questa impostazione S. MANGIAMELI, *ult. op. cit.*, p. 107.

senza di partiti politici europei e, soprattutto, di una definita opinione pubblica europea.

Questo è, per chi scrive, il tema centrale. Il *deficit* democratico dell'Unione deriva dall'incapacità (*rectius*: impossibilità) del Parlamento europeo (e dei partiti politici europei) di influenzare l'opinione pubblica europea anche attraverso adeguati strumenti di controllo. Tali strumenti mancano: manca l'effettiva possibilità di controllo dei cittadini verso l'Unione e del Parlamento verso chi davvero governa l'Unione e cioè il Consiglio.

Nel 1886 il primo ministro inglese Gladstone pronunciò ai colleghi parlamentari un discorso chiaro: «La vostra funzione», disse, «non è quella di governare il Paese, ma di chiedere a chi lo governa, quando lo riteniate opportuno, di rendere conto del suo operato»⁷⁰.

“Chiedere conto”, è questa la funzione contemporanea dei parlamenti e del Parlamento europeo il quale dovrebbe divenire la sede di sperimentazione di un nuovo parlamentarismo, come nuova è la forma di governo e, di più, la forma di Stato dell'Unione europea⁷¹.

Attraverso una penetrante attività di controllo, di documentazione, di istruzione del procedimento il Parlamento europeo deve partecipare alla funzione legislativa. Ed è il riconoscimento di questa attività il grande assente nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. In questo testo, infatti, non sono riconosciuti, ad esempio, poteri di controllo nei confronti del vero responsabile dell'azione politica europea: il Consiglio⁷². La stessa disciplina delle (blande) interrogazioni parlamentari, prevede, come si è visto, l'obbligo di risposta da parte della sola Commissione europea, mentre il Consiglio risponde, ex art. 197 TCE, «secondo le modalità che esso stesso definisce».

La “malattia” europea è evidente: lo strabismo. Infatti, a fronte di un aumento delle competenze dell'Unione e delle materie

⁷⁰ Lo cita B. CRICK, *Parlamento*, cit., p. 82.

⁷¹ In questo senso, mi pare, anche G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, spec. pp. 141 ss.

⁷² U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 115.

sottratte alla legislazione nazionale a favore di quella comunitaria, gli strumenti di controllo del Parlamento europeo non sono aumentati e sono, per così dire, "scomparsi" quelli dei parlamenti nazionali (che non hanno più la competenza sulla materia trasferita al livello più alto).

Essenziale, allora, come autorevolmente si propone⁷³, identificare un sistema di controlli europei integrato tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, che passi anche attraverso la costituzionalizzazione della COSAC (Conferenza delle commissioni parlamentari nazionali specializzate in affari comunitari).

In un contesto caratterizzato dall' «unione di costituzioni» come quello comunitario⁷⁴, il Parlamento europeo, per usare le parole del Presidente della Repubblica italiana, Carlo Azeglio Ciampi, «deve avere un ruolo fondamentale anche nella ricerca e nella definizione di un modello di relazioni economiche e sociali che combini stabilità e crescita, che sappia assicurare ai propri cittadini un maggior benessere, che è progresso economico nella salvaguardia dei principi sociali di cui l'Europa è fiera»⁷⁵.

Ma perché il Parlamento abbia un ruolo fondamentale pure in questo settore è essenziale che sia titolare di poteri di controllo anche verso quel «dittatore benevole» che è la Banca centrale europea: questa, all'opposto, è sottratta al controllo del Parlamento ed è al di sopra di ogni responsabilità o processo di *accountability*⁷⁶.

⁷³ Così G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, ESI, 2004, pp. 289 ss. e spec. p. 300.

⁷⁴ Sul concetto di «unione di costituzioni» si veda A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 945 ss. In generale si veda il fondamentale volume curato dall'indimenticabile Maestro S. P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁷⁵ C.A. CIAMPI, *Discorso in occasione dell'incontro con i parlamentari europei eletti in Italia*, Palazzo del Quirinale, Roma, 26 luglio 1999, in www.quirinale.it.

⁷⁶ In tal senso J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevole. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2002, spec. pp. 30 ss.

L'effetto di questa esclusione del Parlamento dalla *governance* economica dell'Unione è sotto gli occhi di tutti: i risultati delle decisioni politiche nell'Unione «dipendono dalle transazioni, dalle gerarchie e dai mercati. I processi democratici hanno un ruolo minimo, se si esclude la ratifica di questi risultati»⁷⁷.

Se vedessimo l'Unione europea come un corpo umano, potremmo correre il rischio di vedere la Commissione come il cuore, il Consiglio come il cervello, e il Parlamento come le tonsille perché, se eliminate, l'organismo resterebbe in vita, senza problemi, anzi senza alcuni malanni di stagione.

Vogliamo pensare, però, che se al corpo di un uomo togliamo, senza motivo, le tonsille, abbassiamo la sua difesa immunitaria. Non avremmo più la tonsillite ma potremmo più facilmente contrarre malattie infettive anche mortali.

Nella legislatura passata il Parlamento europeo ha dimostrato la volontà politica di esercitare sempre più la funzione di difesa immunitaria del sistema comunitario.

Si pensi alla risoluzione «sui rischi di violazione, nell'Unione europea e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione» approvata, a larga maggioranza, dal Parlamento in data 21 aprile 2004⁷⁸.

Ma sono occasioni che il Parlamento ha conquistato con fatica; spazi di azione che, vinti come in una titanica lotta con il Consiglio da un lato e i partiti nazionali dall'altro, la Costituzione europea avrebbe dovuto formalizzare e, quindi, garantire. Solo in questo modo avrebbe dimostrato che il *nomen* "Parlamento" ha un senso dinamico e originale e, di conseguenza, un futuro.

⁷⁷ R. DAHL, *Sulla democrazia*, cit., p. 123.

⁷⁸ Risoluzione n. 2004/0373. Per il Parlamento europeo «il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio» (punto 60), non avendo quest'ultimo risolto il suo conflitto di interessi («bensì incrementato la sua quota di controllo societario della società Mediaset dal 48,639% al 51,023%» – punto 58). Il risultato di una tale «situazione di assenza di legalità ... di fronte alla quale il concorso del legislatore ordinario e delle istituzioni preposte è risultato incapace del ritorno ad un regime legale» (punto 61), è che in Italia «da anni risulta considerevolmente indebolito il diritto dei cittadini ad una informazione pluralista» (punto 66).

SALVATORE ALOISIO
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

**La composizione e il procedimento
di formazione della Commissione europea
tra il Progetto della Convenzione e il Trattato
che adotta una Costituzione per l'Europa**

1. *Delimitazione dell'oggetto*

Questo intervento è diretto a ripercorrere l'evoluzione della disciplina concernente il procedimento di formazione e la composizione della Commissione europea, con particolare riguardo a quanto proposto dal Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, varato dalla Convenzione convocata dal Consiglio europeo di Laeken, e al testo concordato dalla successiva Conferenza intergovernativa (CIG), destinato alla firma degli Stati. Ciò al fine di contribuire alla comprensione della posizione attribuita alla Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione europea.

Non tratteremo, quindi, del profilo funzionale proprio della Commissione, oltre che per ragioni di economia dell'intervento, anche per la convinzione che, in questa fase, stia nelle regole che disciplinano la formazione dell'organo e nella concreta prassi applicativa, cui le stesse andranno incontro, il profilo (in potenza) maggiormente innovativo del quadro istituzionale europeo. In quest'ambito la Commissione pare assumere un rilievo particolare dovuto alla peculiarità dell'organo, che raffigura più d'ogni altro l'originalità del fenomeno comunitario¹ e che, nel momento attua-

¹ In questo senso, anche se con riguardo prevalentemente al profilo fun-

le, costituisce, insieme al Parlamento ma, forse, più di questo, l'istituzione in grado di impersonare la rappresentanza di un interesse sovranazionale distinto dalla mera mediazione degli interessi nazionali, propria della rappresentanza intergovernativa.

Un'altra premessa, infine, riguarda, la complessa tematica della forma di governo dell'Unione europea², cui pare opportuno dedicare un rapido cenno, in quanto la formazione e la composizione della Commissione rappresentano un, sia pure circoscritto, elemento del quadro istituzionale europeo che contribuisce a determinare la forma di governo dell'Unione. Innanzi tutto, va precisato che la stessa espressione «deve essere usata con un significato assolutamente convenzionale trattandosi di un ordinamento» del quale si disconosce la statualità³. Nel ragionare di qualsiasi aspetto relativo alla forma di governo europea si deve, dunque, considerare la sua differenza rispetto ai modelli statuali, conseguente al suo «carattere sopranazionale» e alla sua «dinamicità», in quanto «forma di governo in continua formazione», che può essere studiata solo tenendo presenti «gli sviluppi della prassi e le trasformazioni delle regole»⁴. D'altronde è al tempo stesso vero

zionale, F. CAPOTORTI, voce *Commissione delle Comunità europee*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1994, VII, il quale (p. 2) sottolinea la singolarità della Commissione, rilevando come non possa essere inquadrata quale organo di governo o esecutivo in base alle categorie statuali del diritto costituzionale, né come mero organo esecutivo, del tipo del quale solitamente si avvalgono le organizzazioni internazionali.

² A proposito della quale si è ormai sviluppato un ampio dibattito: tra le prime considerazioni in merito, per quanto riguarda la letteratura italiana, v. C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1989, pp. 315 ss.

³ Cfr. L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Diritto Pubblico*, 2003, p. 757. A proposito del nesso tra forma di governo e statualità e sulla definizione da dare all'ordinamento UE, assodato che non si tratta di uno Stato, v. S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in *AA. VV.*, *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. GUZZETTA, Padova, Cedam, 2003, pp. 72-78.

⁴ Cfr. A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti - Annuario 1999 - La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale, Padova, Cedam, 2000, pp. 73-74.

che è impossibile applicare allo studio delle istituzioni europee «senza i necessari adeguamenti, il tradizionale sistema di concetti giuridici elaborati con riferimento alle esperienze più stabilizzate degli ordinamenti statuali», ma anche che la nozione di forma di governo europea «non può essere costruita prescindendo dalla considerazione dei principi che reggono le forme di governo degli Stati membri dell'Unione»⁵. È necessario, pertanto, adoperare le categorie che hanno caratterizzato lo studio degli ordinamenti democratici e dalle quali non si può prescindere per valutare le forme di organizzazione del potere pubblico, adeguandole alla rivoluzionaria innovazione rappresentata da un ordinamento sovranazionale in continua trasformazione⁶.

2. *L'evoluzione della normativa sulla procedura di nomina della Commissione e la sua prassi applicativa fino al Trattato di Nizza*

La Commissione, in particolare con riferimento alle sue origini in ambito CEE e CEEA – mentre considerazioni in parte diverse merita l'Alta Autorità della CECA, alla quale era esplicitamente riconosciuto il carattere sovranazionale e che era configurata come vertice della Comunità in una certa misura sovraordinato agli Stati⁷ – è frequentemente stata paragonata a un'autorità amministrativa indipendente⁸, a un'agenzia di gestione funzionale⁹, ad

⁵ A. A. CERVATI, *op. cit.*, p. 75.

⁶ Non solo in termini dogmatici ma, soprattutto, in termini ricostruttivi che dalla considerazione delle strutture e delle funzioni europee conducano all'analisi e alla comparazione con le forme di governo conosciute; in questo senso v. G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2003, pp. 142-143.

⁷ F. CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 1, il quale evidenzia come la svolta in senso intergovernativo del 1965 abbia ridotto le distanze tra funzioni esercitate secondo il Trattato CECA e le altre; in questo senso v. anche B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 193.

⁸ L. ELIA, *Prime osservazioni*, cit., p. 758.

⁹ Così la ricostruzione della posizione della Commissione secondo il paradigma funzionalista, sul punto v. la ricostruzione di P. RIDOLA, *Introduzione*

un'agenzia indipendente di regolamentazione¹⁰, dotata di indipendenza dagli Stati (che non possono revocarla) e posta a tutela di un interesse generale della Comunità, determinato però dalla mediazione tra gli interessi nazionali degli Stati rappresentati dai rispettivi governi e, pertanto, svolta in seno agli organi intergovernativi.

Coerente a questa prevalenza intergovernativa era anche l'originaria procedura di nomina della Commissione, adottata per lungo tempo (sostanzialmente fino al Trattato di Maastricht¹¹, anche se in via di prassi i mutamenti cominciano dal 1983¹²), in base alla quale i membri della Commissione e tra questi il Presidente ed i Vicepresidenti erano nominati di comune accordo (vale a dire, in sostanza, all'unanimità) dai governi degli Stati membri¹³. Nonostante il comune accordo, o forse proprio a causa di questo, «era pacifico che ogni Governo scegliesse il suo o i suoi commissari»¹⁴. Mentre l'attribuzione delle vicepresidenze era, dunque, competenza dei governi, la ripartizione dei c.d. "portafogli" tra i commissari era decisa dalla Commissione ma non senza «la interferenza degli Stati membri»¹⁵. Nella prassi «la distribuzione dei

alla riunione del 28 gennaio 2000 su "Il principio democratico nell'Unione europea", resoconto a cura di E. Lehner e P. Olimpieri, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, a cura di S. PANUNZIO, Milano, Giuffrè, 2002, p. 211.

¹⁰ In questo senso, G. MAJONE, *Europe's "Democratic Deficit": the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 5 ss.; G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2004, p. 14.

¹¹ Trattato che introduce una consultazione del P.E. e del Presidente designato ed un successivo voto di approvazione del P.E.. Per una precisa esposizione dell'evoluzione della procedura di nomina della Commissione nel senso di un coinvolgimento del Presidente designato e del P.E., in particolare con riferimento alla nomina della Commissione "Santer", v. N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 126-128.

¹² L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Pol. dir.*, 2001, nota 97.

¹³ Artt. 158 par. 1 e 161 par. 1 del Trattato istitutivo della CEE, in B. NASCIBENE, *Trattato Cee e norme complementari*, Torino, Giappichelli, 1989, pp. 91-92.

¹⁴ L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità*, cit., p. 211.

¹⁵ Così F. POCAR, *Lezioni di diritto delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, III ed., 1986, p. 100.

portafogli politici tra i commissari era in larga misura una questione di negoziati e di equilibrio politico. La volontà del presidente era il più importante fattore singolo; ma egli non poteva assegnare le cariche semplicemente secondo le proprie preferenze. Era soggetto a pesanti pressioni» tanto da parte dei commissari che dei governi «che cercavano di ottenere per i "loro" commissari posizioni particolarmente importanti dal punto di vista nazionale»¹⁶.

Dopo Maastricht la tendenza ad una maggiore istituzionalizzazione della procedura e ad un coinvolgimento del Parlamento europeo è proseguita con il Trattato di Amsterdam, fino al Trattato di Nizza, attualmente in vigore.

Per quanto riguarda il procedimento di formazione della Commissione questo stabilisce che:

- a) è il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo (e non più i governi in quanto tali, facendo così rientrare nel quadro istituzionale dell'UE tutto il procedimento¹⁷) a *designare* la persona che intende nominare presidente della Commissione deliberando a *maggioranza qualificata* (e non più di comune accordo): la designazione è successivamente approvata dal Parlamento europeo (PE);
- b) il Consiglio a *maggioranza qualificata e di comune accordo* con il presidente designato adotta l'elenco delle persone che intende nominare membri della Commissione, elenco che deve però essere redatto *conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro*;
- c) presidente e commissari sono soggetti ad un voto di approvazione del PE e, successivamente, nominati dal Consiglio a *maggioranza qualificata*¹⁸.

Il ruolo del presidente designato risulta in tal modo consolidato, così come quello del PE; è rilevante altresì il superamento dell'unanimità nelle deliberazioni del Consiglio in sede di formazione della Commissione, anche se tale superamento è compensa-

¹⁶ N. NUGENT, *Governo e politiche*, cit., pp. 129-130.

¹⁷ Sul punto L. SICO, *La Commissione europea dopo Nizza*, in *Il Trattato di Nizza*, a cura di A. TIZZANO, Milano, Giuffrè, 2003, p. 122.

¹⁸ Art. 214 TCE paragrafi 2 e 3.

to dalla previsione in base alla quale l'elenco deve essere redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro¹⁹, così che il Consiglio decide a maggioranza con l'accordo del presidente designato ... ma non può nominare commissario il cittadino di uno Stato se il governo di quest'ultimo non è d'accordo²⁰.

Anche se queste innovazioni hanno rappresentato, senza dubbio, un considerevole passo avanti verso la realizzazione di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Commissione e PE e verso la trasformazione della stessa in un effettivo governo europeo²¹ non si può non condividere l'opinione di chi sostiene che il previsto voto di approvazione sia ancora distante da un'effettiva mozione di fiducia e che, pertanto, non incida sulla discrezionalità esercitata dal Consiglio nella designazione del presidente e dei commissari, ma vada iscritto «nell'alveo del controllo politico che il Parlamento può esercitare nei confronti della Commissione», più simile dunque ad un «gradimento» che ad un meccanismo di investitura di poteri di governo da parte di una maggioranza parlamentare²². È, inoltre, da notare che il Regolamento del PE, nella sua versione vigente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Nizza²³, prevede, all'art. 98, che la votazione sulla proposta di designazione alla carica di Presidente della Commissione avvenga a scrutinio segreto, in maniera analoga più all'elezione di organi di garanzia che ad una fiducia politica. La procedura parlamentare, per il resto, prima con la previsione (art. 98) che il candidato alla carica di presidente effettui una dichiarazione e la presenta-

¹⁹ Lo sottolinea L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità*, cit., p. 216.

²⁰ La formula in questione, infatti, serve proprio a tutelare il ruolo degli Stati, dato che la conformità della decisione alle proposte degli Stati serve, con ogni evidenza, ad «evitare che il Consiglio possa designare come commissario una persona non proposta dal governo dello Stato di cui è cittadina», cfr. F. POCAR - C. SECCHI, *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 10.

²¹ G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 909; P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2003, p. 43; S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 93.

²² L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità*, cit., p. 215.

²³ Cfr. Regolamento del Parlamento europeo, 16° ed. - luglio 2004, in www.europa.eu.int.

zione dei suoi orientamenti politici al PE, successivamente con la previsione (art. 99) di audizioni dei candidati commissari dinanzi alle varie commissioni parlamentari, secondo le loro prevedibili competenze, prima del voto di approvazione della Commissione nel suo insieme, ripercorre procedure tipiche di meccanismi di concessione della fiducia o di controllo di nomine governative. In particolare, la procedura delle audizioni individuali dei commissari "designati", induce ad istituire un parallelo con il noto modello degli *hearings* del Congresso statunitense²⁴. Il riferimento, più precisamente, appare la procedura prevista dal Senato USA per l'espressione del proprio parere e consenso (*Advice and Consent*) rispetto alle nomine (*Appointments*) dei ministri da parte del Presidente, in applicazione dell'art. II sec. 2 cl. 2 della Costituzione americana²⁵. Per quanto concerne gli aspetti procedurali (alla prassi faremo alcuni cenni in seguito) le somiglianze non mancano: il Senato, ricevute le designazioni delle persone da nominare, affida l'esame delle stesse alle commissioni competenti per materia, ed in seguito, terminati gli *hearings*, il dibattito si trasferisce all'assemblea plenaria del Senato che delibera sul consenso alla nomina²⁶.

Il parallelo, tuttavia, non si può spingere oltre, poiché le differenze sono rilevanti: 1) nella procedura comunitaria anche la designazione a Presidente della Commissione è sottoposta all'approvazione parlamentare e la proposta proviene, come per i commissari, dal Consiglio; 2) l'approvazione finale è relativa alla Commissione nel suo insieme, non ai singoli membri pur sottoposti individualmente ad audizione; 3) manca del tutto o è profondamente labile la considerazione del «fattore omogeneità», inteso

²⁴ Così S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, 37; A. MANZELLA, Introduzione alla riunione del 26 maggio 2000 su "Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici", resoconto a cura di A. Nania e G. Rivosecchi, in *I costituzionalisti e l'Europa*, cit., p. 406; sul punto v. anche N. NUGENT, *Governo e politiche*, cit., p. 237;

²⁵ Sui *Powers of Appointments* del Presidente USA come capo dell'esecutivo, v. - tra i tanti - L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2000, pp. 677 ss.

²⁶ Cfr. F. D'ONOFRIO, *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli, Jovene, 1966, pp. 156-159; nonché K. O'CONNOR - L.J. SABATO, *American Government*, New York, Macmillan, 1993, pp. 216-217.

negli USA come «relazione tra il programma politico del Presidente e la composizione del *Cabinet*»²⁷.

Un ulteriore elemento d'innovazione contenuto nel Trattato vigente riguarda il rafforzamento del Presidente della Commissione in seno alla stessa. Oltre al coinvolgimento della persona designata alla carica presidenziale nella nomina degli altri membri, già affermato con Amsterdam, è infatti previsto che sia il Presidente a ripartire le competenze tra i commissari, che questi esercitino tali funzioni sotto la sua autorità e che il Presidente, con l'approvazione del collegio, possa imporre le dimissioni a un Commissario e nominare i vicepresidenti²⁸. Il testo approvato a Nizza ha, inoltre, ribadito che la Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo Presidente²⁹. Queste norme, che paiono dirette a introdurre nel funzionamento della Commissione meccanismi tipici del cancellariato³⁰, si prestano a due diverse letture.

Per un verso si sostiene che il rafforzamento del Presidente sia funzionale alla sua trasformazione in una sorta di garante delle prerogative dei governi degli Stati membri, che sostanzialmente lo scelgono, in particolare nella prospettiva – su cui torneremo tra un attimo – del venir meno (in futuro) della regola che garantisce che ogni Stato abbia un commissario con la propria cittadinanza³¹.

²⁷ F. D'ONOFRIO, *op. cit.*, p. 169.

²⁸ Cfr. l'art. 217 TCE, che nel testo risultante dal Trattato di Nizza recita: «1. La Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo presidente, che ne decide l'organizzazione interna per garantire la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione. 2. Le competenze che spettano alla Commissione sono strutturate e ripartite fra i membri dal presidente. Il presidente può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato. I membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente, sotto la sua autorità. 3. Previa approvazione del collegio, il presidente nomina dei vicepresidenti tra i membri della Commissione. 4. Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente, previa approvazione del collegio, glielo chiede». Sul punto v. altresì F. POCAR – C. SECCHI, *op. cit.*, pp. 9 ss.

²⁹ Così l'art. 217 par. 1 TCE; in precedenza la dizione era contenuta nell'art. 219, nella stesura successiva al Trattato di Amsterdam.

³⁰ L. SICO, *La Commissione*, cit., p. 125.

³¹ S. MANGIAMELLI, *op. cit.*, p. 94; L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità*, cit., p. 210.

Dall'altro, escluso che la prerogativa di determinare gli orientamenti politici della Commissione possa essere di esclusiva spettanza del presidente, è ritenuto verosimile che tali orientamenti saranno concordati tanto con il Consiglio quanto con il PE, anche se il presidente, in ragione della disomogeneità politica propria della Commissione godrà di un margine di scelta relativamente ampio in seno alla stessa³². In questo quadro il Presidente potrebbe diventare l'elemento che assicura l'unità della Commissione, la cui disomogeneità politica è un elemento che la differenzia fortemente da un effettivo governo. D'altronde, parrebbe incoerente assegnare questa funzione di orientamento politico al Presidente senza attribuirgli un maggior potere di scelta dei commissari.

Entrambe le valutazioni risultano plausibili, la prevalenza di una delle due sarà affidata – come di frequente accade nelle questioni istituzionali³³ – alla concreta applicazione che di esse darà la prassi (in particolare alla scelta del candidato Presidente: la recente prassi a favore dell'ex Capo di governo Barroso induce a ritenere che stia prevalendo la prima interpretazione, anche se non senza difficoltà³⁴).

In un processo caratterizzato da una continua evoluzione, come quello d'integrazione europea, è dunque particolarmente importante un cenno alla prassi concreta. Tanto più se consideria-

³² L. SICO, *La Commissione*, cit., p. 126.

³³ L'entrata in vigore, in piena crisi della Commissione Santer, del Trattato di Amsterdam, applicato per la prima volta in occasione della nomina della Commissione Prodi, aveva suscitato non poche aspettative, inducendo a ritenere (cfr. A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della Commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, in *Riv. Ita. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1999, pp. 946-948) di essere in una fase «nella quale il deficit democratico della Commissione si riduce e perciò aumenta la sua legittimazione». In virtù della sua potenziata legittimazione da parte degli Stati e del PE la Commissione sembrava, inoltre, destinata a trasformarsi da «tecnico amministrativa (...) in istituzione politica, un vero e proprio governo europeo». Queste aspettative sono andate per lo più deluse dalla concreta applicazione delle regole di Amsterdam e dal ruolo attribuito nell'equilibrio istituzionale alla Commissione negli anni successivi.

³⁴ Sulle difficoltà di Barroso nel raccogliere il consenso parlamentare sulla sua designazione S. CECCANTI, in *Il Riformista* del 6 luglio 2004.

mo come le prassi affermatesi nei rapporti interistituzionali comunitari successivamente siano state, di frequente, recepite in atti normativi.

Già nel 1999, in occasione della composizione della Commissione Prodi, si erano manifestate alcune linee di tendenza che oggi trovano parziale conferma negli sviluppi successivi.

In primo luogo, il candidato alla presidenza aveva dichiarato la volontà di eliminare le negoziazioni tra Stati per la designazione dei commissari, a favore della prevalenza di criteri professionali³⁵. In realtà, la vicenda relativa alla candidatura di Emma Bonino (ma anche quelle relative alla designazione dei commissari francesi e tedeschi)³⁶ hanno dimostrato come sia stato assolutamente determinante e preponderante rispetto al Presidente della Commissione designato il ruolo dei governi nella scelta dei commissari.

Un secondo aspetto degno di rilievo riguarda l'utilizzazione del meccanismo delle audizioni dei commissari designati, da parte delle commissioni parlamentari competenti in relazione ai portafogli a cui sono destinati, meccanismo che in quest'occasione assume un discreto rilievo nel dibattito politico ma non provoca alcuna conseguenza rispetto al "pacchetto" concordato dai governi, anche perché viene respinta la proposta di procedere ad un voto in seno alle commissioni parlamentari al termine di ogni audizione, limitandosi ad una comunicazione dell'esito della valutazione da parte del Presidente della commissione competente al Presidente del PE³⁷. Al termine della procedura, il PE aveva ottenuto dal Presidente Prodi l'impegno³⁸ al rispetto di cinque condizioni relative al rapporto Commissione - PE³⁹, alcune delle quali sono state in seguito parzialmente formalizzate dal Trattato di Nizza⁴⁰.

³⁵ In questo senso le dichiarazioni di Prodi a *El Mundo* riportate da A.A. CERVATI, *op. cit.*, pp. 107-108.

³⁶ Si veda A.A. CERVATI, *op. cit.*, pp. 108-109.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ In proposito, parla di «convenzioni costituzionali» A. MANZELLA, in *La Repubblica* del 28 settembre 1999.

³⁹ Si veda A.A. CERVATI, *op. cit.*, pp. 110-111.

⁴⁰ In questo senso, p. es., l'introduzione dell'obbligo di dimissioni di un commissario su richiesta, approvata dal collegio, del Presidente (art. 217 par.

Il recente procedimento di formazione della Commissione Barroso⁴¹ è stato caratterizzato dalla fase delle audizioni che, contrariamente al caso precedente, si sono concluse con un voto⁴², risultato negativo per tre candidati⁴³, anche se le critiche ne avevano investiti di più⁴⁴. Il rischio di andare incontro ad un voto negativo in aula ha costretto il Presidente Barroso a condurre un negoziato con i governi interessati, fino a concordare la sostituzione di due commissari e la modifica dell'incarico di un terzo⁴⁵. Contestualmente all'approvazione della Commissione così modificata, il PE adottava una risoluzione sull'elezione della Commissione al fine di puntualizzare il nuovo assetto delle relazioni interistituzionali⁴⁶. Pare invece immutata la preponderanza del ruolo dei governi nella scelta dei commissari rispetto al Presidente della Commissione designato⁴⁷, governi che sono dovuti scendere a

4), previsione alla quale il PE aveva però aggiunto l'impegno del Presidente a procedere in tal senso in seguito a richiesta parlamentare, nonché il coinvolgimento del PE nella fase preparatoria delle riforme istituzionali, fatto proprio dal metodo della Convenzione.

⁴¹ Sul quale v. A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴² A. SCHILLACI, *op. cit.*, p. 3, spiega che si è trattato di un voto finale delle commissioni parlamentari sulle dichiarazioni del commissario designato, non previsto dal Regolamento parlamentare e la cui fonte deve pertanto essere rinvenuta nella prassi.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sul punto v. anche la ricostruzione di L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo*. Cronaca di una crisi annunciata: la Commissione Barroso dinanzi al Parlamento europeo, in www.costituzionalismo.it, § 11, che cita anche il caso del Commissario Stavros Dimas.

⁴⁵ A. SCHILLACI, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁶ Cfr. A. SCHILLACI, *op. cit.*, p. 5, in particolare la risoluzione sottolinea la validità democratica e giuridica del processo di approvazione della Commissione (nello stesso senso J. BORREL, *L'Europa e il suo Parlamento*, in *La Repubblica*, 19 novembre 2004), affronta la questione irrisolta del conflitto di interessi del Commissario alla concorrenza, ribadisce la possibilità del PE di chiedere al Presidente le dimissioni di un commissario e impegna la Commissione a dare seguito alle richieste parlamentari di proposta legislativa ex art. 192 TCE.

⁴⁷ Lo si evince dalle dichiarazioni del Presidente Barroso, il quale nel riferire dei negoziati sulla composizione della Commissione sottolinea come continuino ad essere i governi ad indicare i candidati commissari, v. *Corriere della Sera* e *La Repubblica* del 19 novembre 2004.

patti solo dinanzi alla minaccia di un voto contrario alla Commissione da parte del PE. È quindi nel complesso rapporto con il PE che la Commissione potrebbe trovare una fonte di rafforzamento, rischiando altrimenti di restare schiacciata tra le altre due istituzioni, un Consiglio determinato a ridimensionare il ruolo dell'esecutivo europeo ed un Parlamento che intende affermare il proprio peso politico, in contrapposizione ai governi, anche a scapito di quello della Commissione⁴⁸.

L'affermarsi di una prassi in base alla quale il PE incide sulla scelta dei commissari, soprattutto in relazione al portafoglio loro attribuito, induce ad istituire un ulteriore parallelo con la procedura di controllo del Senato USA, dove non sono stati pochi i segretari «che non hanno ricevuto il "consenso", e ancora di più coloro che il presidente ha dovuto rinunciare a nominare, perché suscettibili di non riceverlo»⁴⁹. Le cautele nell'effettuare il paragone sono sempre d'obbligo, soprattutto in considerazione della profonda differenza tra il sistema americano dove il Presidente, titolare del potere esecutivo, nomina i suoi ministri, salvo un controllo del Senato su ciascuno di loro ed il caso della Commissione europea dove il PE interviene con un voto di approvazione su tutto il collegio nel suo complesso, rispetto al quale la fase delle audizioni rappresenta un momento propedeutico. Nonostante ciò possiamo constatare come nel sistema statunitense si trovino sia dinieghi del consenso fondati su ragioni prettamente politiche⁵⁰, concentrati nella prima metà del XIX secolo, sia – nel secolo scorso – casi fondati sulla «inidoneità specifica dei designati a ricoprire la carica» dovuta o ad incompetenza o a dubbi sulla

⁴⁸ Così A. CERRETELLI, in *Il Sole 24 ore*, 19 novembre 2004. V. altresì l'articolata analisi di L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio*, cit., § 11, che conclude considerando come un trattato «che non contiene le forme istituzionali più evolute della dimensione sopranazionale del processo d'integrazione europea contribuisca a far sì che il Consiglio europeo designi la Commissione in modo autoreferenziale, che la Commissione indispunga il Parlamento e che il Parlamento "ruggisca"».

⁴⁹ S. FABBRINI – S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 168-169.

⁵⁰ Cfr. F. D'ONOFRIO, *op. cit.*, pp. 147 ss.

(futura) imparzialità nella gestione del Dipartimento, basati su conflitti del designato con l'interesse pubblico⁵¹.

Questi due profili paiono entrambi presenti nella vicenda in esame. Quello politico, a mio avviso prevalente, fondato sulla volontà del PE di «trasformare un controllo, che era stato sino ad allora formale, in un controllo effettivo e di merito»⁵². Quello prevalentemente formale relativo alla critiche di incompetenza o di incompatibilità rivolte a svariati commissari designati⁵³.

3. *Composizione e formazione della Commissione europea nel Progetto della Convenzione e nel Trattato costituzionale adottato dalla CIG*

Descritto il quadro normativo vigente e la prassi che su questo si è instaurata, possiamo esaminare il testo del Trattato costituzionale recentemente approvato dalla Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (CIG). Nel farlo daremo conto anche delle proposte contenute nel Progetto adottato dalla Convenzione⁵⁴ e – come spesso accaduto in quest'ambito, contra-

⁵¹ Cfr. F. D'ONOFRIO, *op. cit.*, pp. 152 ss.; v. altresì K. O'CONNOR – L.J. SABATO, *op. cit.*, p. 235, che riferisce, tra l'altro, del diniego del consenso alla nomina a segretario alla Difesa del sen. Tower, proposta nel 1989 dal Presidente Bush, motivato proprio da inidoneità personale e «*potential conflict of interest*».

⁵² Cfr. L.S. ROSSI, *Affaire Buttiglione, ovvero: come cresce la democrazia europea*, in *www.caffeeuropa.it*, 267 – 11.12.2004. *Ivi*, una lettura, assolutamente condivisibile, della vicenda della formazione della Commissione Barroso e in particolare del caso Buttiglione, basata sulla prevalenza della volontà parlamentare di aumentare il proprio ruolo negli equilibri istituzionali.

⁵³ Si tratta per il primo aspetto dei commissari Udre (lettone), poi sostituito, e di quello ungherese (Kovacs), al quale è stato cambiato portafoglio; per il secondo della danese Fischer-Boel, designata all'agricoltura ma con forti interessi contrastanti con le politiche di riforma della PAC in programma, e dell'olandese Kroes, designata alla concorrenza ma coinvolta nell'amministrazione di molte grandi imprese. Sulla vicende v. altresì, ampiamente, L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio*, *cit.*

⁵⁴ Le citazioni relative al testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa approvato dalla CIG sono aggiornate alla versione definitiva, sottoscritta il 29 ottobre 2004 a Roma, pubblicata dal Senato della Repubblica, mentre per

riamente agli auspici da più parti espressi⁵⁵ – non fatte proprie dalla CIG, al fine di confrontare le diverse prospettive aperte dal testo approvato dalla CIG rispetto a quello varato dalla Convenzione.

Per tentare di valutare se la posizione della Commissione nel quadro istituzionale dell'UE sia, alla luce delle nuove regole sulla sua composizione e formazione, caratterizzata in senso sovranazionale, al punto da poter rappresentare un omogeneo centro europeo di responsabilità politica, è necessario leggere le norme in questione pensando anche alle prospettive che da queste possono (o avrebbero potuto, nel caso del progetto della Convenzione) dischiudersi. È, dunque, necessario valutare i margini interpretativi lasciati aperti e le possibilità di scelta affidate alla prassi attuativa delle norme, se è vero che, come già evidenziato, l'evoluzione della prassi nel sistema comunitario, più che in altri, ha svolto un ruolo rilevante nella definizione dei rapporti istituzionali⁵⁶.

Due risultano essere gli aspetti fondamentali per valutare la posizione della Commissione nel testo costituzionale: 1) la composizione, soprattutto sotto il profilo numerico, 2) la procedura prevista per la formazione dell'organo.

3.1 *La composizione della Commissione europea*

I lavori della Convenzione europea e della CIG hanno ripreso la questione, solo accennata nel Trattato di Nizza⁵⁷, della riduzione

quanto riguarda il testo licenziato dalla Convenzione europea si fa riferimento al *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003.

⁵⁵ G.P. ORSELLO, *Non stravolgere il Progetto della Convenzione*, in *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, a cura di E. PACIOTTI, Roma, Meltemi, 2003, pp. 139 ss.

⁵⁶ L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità*, cit., p. 203 e letteratura *ivi* citata.

⁵⁷ Il Trattato di Nizza, in vista dell'allargamento, ha cominciato a porsi il problema della delimitazione del numero dei commissari, ma lo ha affrontato marginalmente (dando inizio ad una serie di decisioni dilatorie che la recente CIG ha completato) stabilendo in via transitoria, fino all'ingresso del 27° Stato, la presenza di un commissario per Stato e affermando, per la fase successiva,

ne del numero dei membri della Commissione rispetto al numero di Stati membri dell'UE.

Il testo licenziato dalla Convenzione prevedeva che, a partire dal 1° novembre 2009, la Commissione fosse composta dal Presidente, dal ministro degli Affari esteri dell'Unione/Vicepresidente della Commissione e da 13 commissari europei a pieno titolo, nonché da altri Commissari senza diritto di voto nominati dal Presidente della Commissione tra cittadini di nazionalità diverse da quelle degli altri 15 membri della Commissione⁵⁸. Ciò per evitare di trasformare la Commissione «in una sorta di comitato permanente degli Stati, per riflettere la sua vocazione di organo espressivo dell'interesse generale e per garantire la sua efficienza»⁵⁹.

La scelta dei componenti a pieno titolo del Collegio era ed è affidata (questo punto non è stato modificato dalla CIG) ad un sistema paritario di rotazione tra gli Stati membri che non viene individuato in maniera specifica, ma che dovrà essere deciso dal Consiglio europeo (all'unanimità) nel rispetto dei principi di assoluta parità di successione e di permanenza in carica tra i cittadini dei diversi Stati nonché in modo che ciascun collegio rifletta la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri (in questo viene ripreso quasi alla lettera quanto stabilito nell'art. 4 del protocollo sull'allargamento già approvato insieme al Trattato di Nizza).

La questione del numero dei commissari si è rivelata particolarmente controversa, tanto in seno alla Convenzione che dopo, soprattutto per l'insistente richiesta di mantenimento di un Commissario per Stato da parte dei Paesi piccoli (con la significativa

il cruciale principio della non corrispondenza tra numero di Stati membri e di commissari, pur rinviando – per la sua attuazione – ad un meccanismo di rotazione paritaria da precisare (cfr. art. 213 TCE, come modificato dal protocollo sull'allargamento dell'Unione europea).

⁵⁸ L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 125-126; L. ELIA, *Prime osservazioni*, cit., p. 768, nota 18.

⁵⁹ Cfr. G.G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, in particolare p. 297.

eccezione degli Stati del Benelux) appoggiati da quelli in via di adesione⁶⁰, richiesta sostenuta anche dalla Commissione, nella persona del suo Presidente Prodi, con un atteggiamento che risulta di difficile comprensione⁶¹, se si ritiene che il superamento (o almeno il ridimensionamento) della regola secondo la quale i commissari sono scelti in base alla nazionalità sia un presupposto necessario per il rafforzamento del ruolo politico della Commissione. Durante la CIG il tema veniva affrontato nel corso del "Conclave di Napoli", al termine del quale prendeva quota la proposta di compromesso destinata poi ad essere adottata dal Vertice di Bruxelles (17-18 giugno)⁶².

L'art. I-26 nel testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede quindi (par. 5) una formula che sostanzialmente rinvia l'applicazione delle nuove disposizioni alla Commissione che sarà nominata nel 2014, perpetuando fino ad allora la composizione con un cittadino per ogni Stato membro e al par. 6 che il numero dei membri della Commissione corrisponda *ai due terzi del numero degli Stati membri* (salvo modifica per decisione unanime del Consiglio europeo). Viene di conseguenza eliminata la distinzione tra Commissari con diritto di voto e senza⁶³ ed è fatto salvo il principio dell'adozione di un sistema di rotazione paritaria, come già previsto a Nizza.

Il negoziato svolto in seno alla CIG ha, dunque, prodotto un ridimensionamento della proposta concordata in seno alla Convenzione, anche se, in questo caso, di portata inferiore a quanto

⁶⁰ Per i lavori della Convenzione v. G.G. FLORIDIA, *op. loc. ult. cit.*; con riferimento alla CIG, R. CANGELOSI, *Il progetto di Trattato costituzionale, la presidenza italiana e la Conferenza intergovernativa. Da Roma a Bruxelles: cronaca di un negoziato*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 535.

⁶¹ J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, II ed., 2004, a p. 145 definisce «sorprendente» la posizione della Commissione e a p. 157 afferma che quest'atteggiamento non ha spiegazione.

⁶² R. CANGELOSI, *op. cit.*, pp. 544-547.

⁶³ In effetti non priva di incongruenze, in quanto mirava a perpetuare la presenza di un Commissario per Stato ma con una rotazione della titolarità del potere di voto in seno al collegio. Per una critica su questo aspetto v. P. PONZANO, *La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2004, pp. 511 ss.

accaduto per altri aspetti. Il numero dei membri della Commissione è, in effetti, stato aumentato ma lievemente, portandolo da 15 (13+2) a 2/3 del numero degli Stati membri (compresi Presidente e ministro degli Esteri), il che significa – sulla base della situazione che verosimilmente si presenterà nel 2014 – a 18 componenti, dato peraltro compensato dal venir meno della figura dei commissari senza diritto di voto che avrebbero perpetuato la presenza di un componente per Stato, sia pure con poteri diversi. Come si vede, pertanto, il dato dell'aumento numerico della composizione dell'organo non è, di per sé, particolarmente significativo. Ben più pregnante, nel senso del prevalere nella CIG di una visione della Commissione come organo in cui deve essere garantita una rappresentanza di tipo nazionale, risulta essere la trasformazione dell'indicazione numerica dei componenti il collegio (tra l'altro individuata in base alla corrispondenza con le «funzioni esercitate dalla Commissione»⁶⁴) in una indicazione proporzionale al numero degli Stati membri.

Va evidenziata, inoltre, come indicativa della difficoltà di trovare un compromesso, la decisione di dilazionare ulteriormente nel tempo l'entrata in vigore della modifica, giungendo addirittura a un rinvio decennale che svuota la decisione di gran parte del suo valore.

È, comunque, importante che sia stato mantenuto, se non addirittura consolidato dall'eliminazione dei commissari senza voto, l'elemento più innovativo contenuto nella proposta di composizione della Commissione avanzata dalla Convenzione, vale a dire il superamento della regola della presenza di (almeno) un cittadino di ciascuno Stato membro tra i commissari. Questa scelta rende subito chiaro che «*resta escluso che la Commissione sia concepibile come un (altro) consesso di rappresentanti degli stati*»⁶⁵. Rischio, quest'ultimo, che in occasione dell'allargamento si è profilato come non era mai accaduto, tanto per l'atteggiamento dei Paesi entranti, quanto per una più generale tendenza a rafforzare gli aspetti intergovernativi della struttura istituzionale europea.

⁶⁴ L. ELIA, *Prime osservazioni*, cit., p. 768, nota 18.

⁶⁵ G.G. FLORIDIA, *La forma di governo*, cit., p. 154, corsivo dell'A.

Peraltro, l'idea che la presenza nella Commissione di un cittadino di ciascuno Stato membro (sia pure individuato "su proposta" di ciascuno Stato) tuteli gli interessi nazionali non pare fondata, a meno di non condividere una visione – da sempre estranea all'assetto comunitario – della Commissione come mero segretariato esecutivo dell'organo intergovernativo. Infatti, o – in violazione di quanto disposto dal Trattato⁶⁶ – ciascun membro della Commissione dipende dal rispettivo governo (meglio, è allineato alle posizioni del governo del suo Stato) e allora tutelerà l'interesse nazionale, così come interpretato dal governo *pro tempore*, o altrimenti il requisito della cittadinanza (anche se congiunto alla proposta governativa) comporta poche conseguenze: il Commissario potrebbe tutelare prevalentemente l'area geografica di provenienza, piuttosto che i gruppi di interesse o politici a cui è legato⁶⁷. A maggior ragione se è vero, e almeno nella maggior parte dei casi (fatti salvi alcuni momenti cruciali) è così, che «la prassi di funzionamento della Commissione» assicura «la reale indipendenza del Collegio malgrado l'influenza esercitata *de facto* dagli Stati membri sui commissari designati»⁶⁸ e, quindi, si riscontra una «scarsa influenza della nazionalità dei commissari»⁶⁹, diventa difficile comprendere il motivo di una composizione della Commissione basata sulla lottizzazione per nazionalità, a meno di non avere come obiettivo il controllo governativo sull'esecutivo comunitario.

⁶⁶ Che all'art. 214 par. 2 TCE vieta ai commissari di sollecitare o accettare istruzioni dai governi.

⁶⁷ Un argomento a favore della lottizzazione dei commissari tra tutti gli Stati potrebbe essere quello, che si ricava dalla dichiarazione relativa all'art. I-26, di garantire il collegamento, lo scambio di informazioni, la consultazione ecc. rispetto a tutti gli Stati membri. A questo scopo, effettivamente, non sembra necessario un Commissario per nazionalità, laddove - in presenza della volontà di adempiere a questi comportamenti - a ciò può provvedere o del personale politico di più basso profilo, una sorta di vice commissari, o del personale di alta amministrazione, tanto dei gabinetti dei commissari quanto delle direzioni generali.

⁶⁸ Cfr. P. PONZANO, *La Commissione europea: composizione e ruolo*, cit., p. 507, corsivo dell'A.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 510.

La Commissione dovrebbe, invece, essere portatrice di una visione comunemente condivisa dell'interesse europeo, data dal contemperamento dei diversi interessi (nazionali, locali, trasversali ecc.) che sono presenti nel Continente, così come interpretati da una concezione ideale comune. Questo obiettivo prescinde totalmente dalla cittadinanza dei commissari ma dipende dall'instaurazione di un rapporto di responsabilità verso soggetti in grado di rappresentare collettivamente l'interesse europeo (non è possibile approfondire qui se e in che misura tali soggetti possano essere il PE o il Consiglio⁷⁰).

In definitiva, comunque, si può affermare che la composizione adottata scardina la logica della necessaria presenza di un Commissario per Stato e segna, quindi, un passo avanti nella direzione auspicabile di una Commissione che sia «*un organo interprete e portatore in via esclusiva degli interessi aggregati dell'Unione, in contrapposizione a quelli dei suoi singoli membri*»⁷¹. Ciò non basta, tuttavia, anche in considerazione delle modalità di formazione del collegio (sia di quelle proposte dalla Convenzione che, a maggior ragione, di quelle adottate dalla CIG, che vedremo tra breve) a trasformare la Commissione in «*un organo politicamente omogeneo, cioè animato dalla stessa interpretazione di tali interessi e del modo di perseguirli*»⁷².

Inoltre, il mantenimento del principio della rotazione paritaria tra gli Stati – concepito in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel 2000 – attenua considerevolmente l'eliminazione del principio di rappresentanza di tutte le cittadinanze dell'Unione in seno alla Commissione, mantenendo però l'idea della suddivisione dei commissari sulla base della nazionalità dei suoi membri, sia pure in ragione di una turnazione. Sotto questo profilo, un piccolo margine di aggiustamento dipende dal sistema di rotazione che il Consiglio europeo adotterà, in particolare per ciò che riguarda il rispetto della molteplicità geografica e demografica, anche se gli spazi di manovra appaiono ridottissimi.

⁷⁰ P. PONZANO, *La Commissione europea: composizione e ruolo*, cit., p. 515, propone una responsabilità politica collegiale della Commissione sia di fronte al Consiglio europeo che al PE.

⁷¹ G.G. FLORIDIA, *La forma di governo*, cit., p. 154, corsivo dell'A.

⁷² *Ibidem*.

3.2 Il procedimento di formazione della Commissione europea

Per quel che concerne il procedimento di formazione della Commissione europea la CIG è intervenuta pesantemente a modificare il testo approvato dalla Convenzione, ripristinando – in parte – la normativa prevista dal Trattato di Nizza, non senza che ciò abbia comportato qualche contraddizione nel testo finale.

La procedura, regolata dall'art. I-27, ha inizio con la «proposta» al PE (mentre prima era utilizzato il termine «designazione della persona che intende nominare»), da parte del Consiglio europeo – che delibera a maggioranza qualificata – di un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Il candidato è, secondo la procedura del Trattato costituzionale, *eletto* dal PE (v. anche art. I-20 par. 1) *a maggioranza assoluta* (mentre prima il PE approvava la designazione), con una scelta terminologica che depone per una forte legittimazione parlamentare del Presidente⁷³, il quale, si noti – nonostante le modifiche della CIG – non deve successivamente essere nominato dal Consiglio. Coerente con l'elezione parlamentare del Presidente è la previsione secondo la quale la proposta del Consiglio europeo deve essere deliberata *«tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate»*, al fine evidente di verificare preliminarmente che la candidatura proposta abbia la possibilità di conseguire l'elevata maggioranza richiesta e, quindi, sia in sintonia con la maggioranza parlamentare scaturita dalle elezioni del PE (anche in considerazione della relativa concomitanza con la quale i due organi sono rinnovati). A conferma di quanto appena visto si può citare anche la dichiarazione relativa all'art. I-27 approvata dalla CIG in cui si prevede che rappresentanti del Consiglio europeo e del PE procedano prima della decisione del Consiglio europeo *«alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato»*, rinviando per le modalità di dette consultazioni ad un comune accordo tra Consiglio europeo e PE.

⁷³ In questo senso, molto decisamente, G.G. FLORIDIA, *La forma di governo*, cit., p. 154.

L'accordo tra i due organi è indubbiamente necessario tanto più se consideriamo che la posizione del Parlamento risulta rafforzata da almeno due circostanze: 1) l'elezione avviene a maggioranza assoluta e ciò priva il Consiglio della possibilità di fare passare un candidato contando su assenze o astensioni; 2) non è previsto lo scioglimento anticipato del PE e ciò priva il sistema della possibilità di ricorso alle urne in caso di mancata elezione del Presidente⁷⁴. A queste due considerazioni se ne può aggiungere una terza, tratta dall'analisi del Regolamento del PE, entrato in vigore contestualmente al Trattato di Nizza, il quale prevede all'art. 98 (recante, un po' profeticamente, «elezione del Presidente della Commissione») che il candidato faccia una dichiarazione e presenti i suoi orientamenti politici all'Assemblea e che la votazione relativa si svolga a *scrutinio segreto*. Quest'ultima previsione, infatti, se da un lato può fare apparire l'elezione del Presidente della Commissione simile a quella di un organo di garanzia più che a quella di un organo politico, rende senza dubbio maggiormente difficile il controllo del voto in seno al PE.

Ricordo, inoltre, che al fine di evitare tecniche dilatorie, l'art. I-27, prevede che nel caso di bocciatura della prima proposta di candidatura, il Consiglio europeo ne presenti un'altra entro un mese⁷⁵.

In ragione di questo quadro normativo si può quindi affermare che il Presidente della Commissione si pone come elemento centrale di collegamento tra PE e Commissione, in quanto egli viene eletto dal PE, sentiti i suoi orientamenti politici, sulla base di una proposta che deve tener conto delle elezioni parlamentari (quindi, in qualche misura, su base politica) ed è al tempo stesso competente a definire gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti⁷⁶. Mentre, va ricordato che «i membri

⁷⁴ Su questi due aspetti, ampiamente, G.G. FLORIDIA, *La forma di governo*, cit., p. 155.

⁷⁵ *Ibidem*. Floridia ritiene che con ciò il Trattato costituzionale voglia indicare come sbocco normale l'adattamento del Consiglio, dopo il primo tentativo, a proporre una candidatura gradita all'Assemblea.

⁷⁶ Art. I-27 par. 3 lett. a). In questo testo è scomparso l'aggettivo «politici» che, nel testo di Nizza e in quello di Amsterdam seguiva la parola «orientamen-

della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente, sotto la sua autorità»⁷⁷. L'elezione del Presidente, pertanto, può, potenzialmente, essere il meccanismo per influenzare la linea di condotta di tutta la Commissione.

La fase successiva riguarda la scelta dei commissari ed è qui che la CIG ha rinnegato il Progetto della Convenzione per ripescare, con poche variazioni, il testo del Trattato di Nizza, prevedendo (art. I-27 par. 2) che il Consiglio (n.b. non quello europeo), di comune accordo con il Presidente eletto (che quindi parrebbe essere già tale) «adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione», che «sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri» nel rispetto dei criteri di rotazione menzionati. Anche se questa formula, letteralmente meno stringente, sostituisce l'obbligo di redigere l'elenco conformemente alle proposte di ciascuno Stato membro, non garantisce però la sicurezza che nella pratica l'esito non sia il medesimo, anche se dalla lettera del testo traspare la possibilità che ciascuno degli Stati "di turno" proponga più di un candidato. Quindi il Presidente, il ministro degli Esteri «e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del PE. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata».

Se riferita a tutti i componenti della Commissione, quest'ultima parte della disposizione appare in contraddizione con l'avvenuta elezione del Presidente della Commissione e con la procedura di scelta del ministro degli Esteri, che è membro di diritto della

ti». La questione è però più complessa, anche in considerazione di problemi di traduzione: è stato infatti osservato che il termine usato ad Amsterdam e tradotto in italiano con «orientamenti» ha nelle versioni in francese, tedesco ed inglese un'accezione politicamente più impegnativa, che potrebbe meglio suonare come «indirizzo politico»; allo stesso modo risulta difficile valutare la portata del cambiamento introdotto dal Trattato costituzionale (sul punto, *funditus*, R. BALDUZZI, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in Atti del convegno *Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel progetto di Costituzione europea*, Varese 7 maggio 2004, in corso di pubblicazione).

⁷⁷ Cfr. art. III-350.

Commissione. Non pone problemi se riferita ai soli commissari, anche se pare essere destinata unicamente a ribadire la centralità del Consiglio europeo.

La proposta della Convenzione prevedeva, invece, che il Presidente della Commissione, una volta eletto dal PE, designasse i 13 commissari scegliendo un nome da ogni terna redatta da «ciascuno Stato membro determinato dal sistema di rotazione», mentre per i restanti commissari senza diritto di voto la scelta dei nomi pareva affidata totalmente al Presidente. Successivamente tutti i componenti della Commissione sarebbero stati sottoposti ad un voto di approvazione parlamentare non seguito da alcuna nomina. Questo meccanismo avrebbe dunque comportato la completa esclusione del Consiglio in tutte le fasi successive all'elezione del Presidente della Commissione, aumentando considerevolmente il suo potere di scelta dei commissari e rendendo il voto finale del PE molto simile ad una fiducia parlamentare concessa ad un collegio composto da soggetti a vario titolo già nominati.

Certo, in termini di effettiva omogeneità della Commissione molto sarebbe dipeso dalla prassi concretamente adottata dagli Stati nella formazione delle terne da proporre al Presidente e, di conseguenza, dai suoi margini di scelta, per esempio sarebbe stato rilevante l'eventuale coinvolgimento nella redazione delle rispettive terne dei diversi parlamenti nazionali. Ad ogni modo il modello del cancellariato, vagamente delineato a Nizza, ne sarebbe uscito decisamente rafforzato, così come la posizione del circuito Commissione-Parlamento rispetto agli organi intergovernativi, segnando una positiva evoluzione nel senso del rafforzamento politico della Commissione.

4. *Qualche conclusione*

Sulla base delle considerazioni svolte, proviamo, infine, a chiederci quanto cambia la posizione della Commissione nel quadro istituzionale dell'UE, in particolare quanto sia avanzata la sua legittimazione come centro di responsabilità politica sovranazionale.

Abbiamo, innanzi tutto, constatato come l'eliminazione della regola della presenza di almeno un commissario per Stato, anche se sostituita da una rigida rotazione tra i vari Paesi, delinei un passo nella direzione di una composizione della Commissione che prescindenda dalla nazionalità dei membri e sia basata soltanto sulla loro rappresentatività politica e sulla condivisione di un programma comune.

Viceversa, il mancato accoglimento nel testo varato dalla CIG della nomina dei commissari da parte del Presidente sulla base di una sua scelta da terne di nomi presentate dagli Stati, rappresenta una battuta d'arresto nel senso della realizzazione di un organo dotato di una consistente legittimazione sovranazionale e composto con maggiore omogeneità. Tuttavia, il permanere, pur senza questa facoltà, della descritta procedura di elezione del Presidente della Commissione da parte del PE rafforza, potenzialmente, la sua legittimazione sulla base di un rapporto non solo con gli organi intergovernativi ma anche con l'unico organo direttamente rappresentativo a livello sovranazionale.

Al di là del dato normativo molto dipende, come abbiamo detto, dalla prassi istituzionale che si affermerà nella concreta attuazione di disposizioni che si prestano a diverse possibili applicazioni⁷⁸. La recente vicenda della Commissione Barroso dimostra, infatti, come anche con le regole vigenti i rapporti interistituzionali possano essere soggetti a forti mutamenti in via di prassi.

Determinante per circoscrivere i margini di discrezionalità di cui gode il Consiglio europeo nel formulare, tenuto conto dei risultati elettorali e svolte le opportune consultazioni, la proposta di candidatura alla presidenza della Commissione sarà l'atteggiamento del PE; vale a dire la capacità di quest'Assemblea di trovare una posizione unitaria prima nello stabilire le regole relative alle consultazioni con il Consiglio europeo, poi nel gestirle, considerata la natura negoziale e non semplicemente ricognitiva che verosimilmente tali consultazioni avranno. Le regole in questione pongono, come abbiamo visto, uno strumento forte nelle mani dei

⁷⁸ Nonché, ma questo è un dato assolutamente metagiuridico, dalla persona che sarà chiamata alla guida della prima commissione formata con queste regole: il ruolo di J. Monnet nell'Alta Autorità o di Hallstein e Delors nella Commissione sono un chiaro esempio di ciò a cui ci riferiamo.

parlamentari europei, il resto dipenderà dal loro atteggiamento, dalla loro determinazione e dalla legittimazione che nel frattempo il PE avrà saputo conquistarsi, mediante la realizzazione di un'ideale procedura elettorale uniforme e il rafforzamento del sistema dei partiti a livello europeo⁷⁹. Dirimente per capire i termini dei rapporti tra Consiglio europeo e PE nella nomina del Presidente della Commissione e, di conseguenza, nella relazione tra questi organi e la Commissione, sarà la soluzione adottata dalla prassi nel caso (tutt'altro che improbabile in concreto) si affermasse un orientamento politico diverso tra PE e Consiglio europeo, ipotesi già denominata in dottrina, richiamando il modello francese, "coabitazione"⁸⁰.

In questo quadro deve essere inserita un'ulteriore variabile, che sfioriamo soltanto nella misura in cui incide sull'argomento di cui ci occupiamo, rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo, previsto dall'art. I-22 del Trattato costituzionale⁸¹. La creazione di questa figura, nel complesso della riforma proposta, «ha ridimensionato quella primazia della Commissione e del suo vertice che era fondata sulla unicità della *permanenza* e insieme sul monopolio della *sopranazionalità*»⁸². Sono molto difficili da prevedere gli sviluppi che potrà avere questa figura, tanto in termini generali quanto in relazione alla Commissione ed al suo Presidente. Molto dipenderà, anche in questo caso, dalla persona su cui cadrà la scelta del Consiglio europeo. Una figura prestigiosa e politicamente motivata «potrebbe incentivare un'azione del nuovo Presidente ispirata piuttosto all'interesse generale europeo che a quello degli Stati membri (inteso come velocità minima comune

⁷⁹ J. ZILLER, *op. cit.*, p. 159. In merito v. F. PETRANGELI, *Processo di riforma dell'Unione e questione democratica*, in *Democrazia e diritto*, 2/2003, in particolare pp. 120 ss. Per una recentissima analisi storico-politologica della questione: D. PASQUINUCCI - L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁸⁰ G.G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa*, cit., p. 413.

⁸¹ In proposito v. J.W. SAP, *The European President*, in *European Constitutional Law Review*, 1/2005, pp. 47 ss.

⁸² L. ELIA, *Prime osservazioni*, cit., p. 760. J.W. SAP, *op. cit.*, p. 47, ritiene che «with its new chairman, the European Council can be considered the great winner among the Union institutions».

del convoglio)»⁸³. In questo senso andavano le proposte di chi voleva prevedere, dopo una fase iniziale, l'unificazione delle due funzioni di Presidente della Commissione e del Consiglio europeo⁸⁴. Fusione che resta possibile⁸⁵, è un'ulteriore variabile, con la modalità dell'unione personale, essendo prevista dall'art. I-22 par. 3 solo l'incompatibilità tra la carica di presidente del Consiglio europeo e i mandati nazionali, non quella con altri mandati europei.

Pur in presenza delle non poche variabili aperte, alle quali abbiamo fatto cenno, è possibile formulare alcune valutazioni sulla posizione della Commissione nel sistema istituzionale dell'Unione europea, alla luce in particolare delle regole sulla sua formazione e composizione introdotte dal Trattato costituzionale.

Nonostante un graduale affermarsi del rapporto con il PE, finora la legittimazione della Commissione è stata basata prevalentemente sui governi degli Stati membri o sugli organi intergovernativi. Questo tipo di legittimazione è funzionale alla posizione di neutralità nei confronti degli Stati membri e di subalternità alle decisioni prese (prevalentemente) dagli organi intergovernativi in cui è stata collocata la Commissione. Con il Trattato costituzionale aumenta la legittimazione parlamentare della Commissione con la conseguenza che il processo di politicizzazione dell'organo neutro non si compie, ma procede⁸⁶.

Il rapporto tra Commissione e Parlamento non pare, infatti, essersi trasformato in un rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo, sul modello dei governi parlamentari. Se così fosse il ruolo del Consiglio europeo nell'elezione del Presidente della Commis-

⁸³ L. ELIA, *Prime osservazioni*, cit., p. 761.

⁸⁴ *Ibidem*; v. inoltre, L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, cit., pp. 108, 134, nonché *ivi* p. 269.

⁸⁵ Non convincono, infatti, le perplessità fondate sulla considerazione che il Trattato costituzionale all'art. I-22 par. 2 lett. b) indica il Presidente della Commissione come una delle cariche con cui il Presidente del Consiglio europeo è tenuto a cooperare (L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 53-54), giacché la disciplina dell'eventualità che le due cariche siano ricoperte da persone diverse non può essere considerata una previsione di incompatibilità, previsione per altre fattispecie esplicitata.

⁸⁶ Così R. BALDUZZI, *op. cit.*

sione (proposta di un candidato, tenuto conto delle elezioni ed effettuate appropriate consultazioni) dovrebbe essere equiparato a quello di una presidenza collegiale dell'Unione, con le conseguenti caratteristiche di garanzia e di neutralità. «Il Consiglio europeo», invece «non può essere assimilato, nelle sue funzioni, e tantomeno nella sua struttura, ai Capi di Stato dei regimi parlamentari, trattandosi della più cospicua istanza intergovernativa del sistema»⁸⁷. Invero, Consiglio europeo e Consiglio (considerati unitariamente come espressione del potere intergovernativo in seno all'Unione) risultano inadeguati a ricoprire una funzione di garanzia del genere, essendo organi caratterizzati dallo svolgimento (a diverso titolo) di funzioni riconducibili all'indirizzo politico e quindi una componente del potere esecutivo dell'UE⁸⁸. Se effettivamente si fosse voluto attribuire la proposta del candidato ad un organo neutrale, sulla base di consultazioni puramente ricognitive (e non dirette ad una mediazione), sarebbe bastato assegnare questo incarico al Presidente del PE, secondo uno schema in uso nel sistema svedese⁸⁹.

La proposta del Consiglio europeo, tanto più nel testo della CIG, dove è seguita dalla scelta dei commissari da parte del Consiglio insieme al Presidente eletto, ha viceversa il significato del *permanere di una legittimazione intergovernativa della Commissione* a fronte di un deciso rafforzamento del rapporto con il Parlamento.

⁸⁷ Per questa condivisibile affermazione, tanto netta quanto lungimirante rispetto alle vicende attuali, cfr. C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo*, cit., p. 333. Recentemente in senso critico G.G. FLORIDIA, *La forma di governo*, cit., p. 161.

⁸⁸ Sottolinea come non ci sia un organo di Governo nell'UE ma tre M. LUCIANI, *Complessità della struttura istituzionale*, in *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, cit., p. 62.

⁸⁹ Come suggerito da S. CECCANTI, *Modello svedese per la genesi della Commissione?*, in www.forumcostituzionale.it. In merito al modello svedese v. A. BARBERA - C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 76-77; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 116; nonché, più ampiamente, S. CECCANTI, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. GAMBINO, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 537 ss.

Il sistema appare piuttosto simile ad un modello ad esecutivo "bicefalo" (Commissione, da una parte e "Consigli" dall'altra) caratterizzato da una «doppia legittimazione»⁹⁰ della Commissione concessa tanto dal PE quanto dai "Consigli" intergovernativi.

In realtà lo schema risulta ancora più complesso, forse perché si tratta di un'ennesima fase intermedia nell'evoluzione dell'assetto istituzionale europeo, in cui la Commissione non solo si trova ad avere una *doppia legittimazione* da parte del potere parlamentare e di quello intergovernativo, ma con intensità diverse tra loro⁹¹ ed in parte ancora da definire in via di prassi. Ed in cui l'esecutivo non è semplicemente "bicefalo" (Commissione e Consiglio, nella sua duplice veste) ma è anche, se così si può dire, per una parte "bifronte", perché la componente intergovernativa somma in sé tanto funzioni esecutive quanto legislative.

Ad ogni modo da questa sia pur imperfetta "doppia legittimazione" la Commissione ed in particolare il suo Presidente potrà, soprattutto se saprà giocare un ruolo attivo nei confronti del PE, ricavare la possibilità di svolgere un ruolo di definizione di un interesse comune dell'UE dettato da un centro di potere prevalentemente sovranazionale.

Questi gli scenari che paiono possibili nel quadro normativo previsto dal Trattato costituzionale.

Per tentare di valutarli è da tenere presente che la soluzione che, nei prossimi anni, prevarrà nel dibattito sulla posizione della Commissione nel quadro istituzionale dell'UE – tanto in via di prassi applicativa delle normative del Trattato costituzionale, quanto mediante possibili revisioni dei testi recentemente approvati – sarà molto rilevante per il futuro del processo di unificazione europea. Infatti, il modello comunitario, peraltro già nella mente dei suoi ideatori destinato a rappresentare una fase provvisoria in attesa di un'evoluzione in senso federale⁹², versa in gravi

⁹⁰ G.G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa*, cit., p. 412.

⁹¹ Potere di proposta del Presidente previa consultazione da parte del Consiglio europeo, elezione parlamentare, designazione dei commissari di comune accordo col Presidente eletto per il Consiglio, voto di approvazione parlamentare.

⁹² Sulle finalità dell'approccio funzionalista v. S. PISTONE, *L'integrazione*

difficoltà, trovandosi dinanzi all'alternativa tra il proseguire nel suo cammino per giungere ad una politica estera, di difesa ed economica comune, affrontando il non risolto problema del *deficit* democratico, e la stabilizzazione del sistema su basi prevalentemente intergovernative⁹³. In questa alternativa la Commissione rappresenta un elemento cruciale dell'equilibrio istituzionale: un ridimensionamento del suo ruolo, attuato tanto in via di fatto quanto con esplicite revisioni ai trattati, comporterebbe un regresso del sistema comunitario alla dimensione intergovernativa propria di tutte le organizzazioni internazionali, dotate di un apparato permanente con funzioni di segreteria e di studio. Viceversa, un progresso nel senso, auspicato da chi scrive, della realizzazione di una democrazia sovranazionale non potrebbe prescindere, senza nulla togliere al fondamentale ruolo del PE, dalla (sia pure graduale) trasformazione della Commissione in un effettivo governo. Questo obiettivo comporta il conseguimento di una piena responsabilità politica della Commissione, che prescinda del tutto dal gradimento dei governi degli Stati di appartenenza dei vari commissari, responsabilità che – pur non potendosi escludere a priori forme di elezione diretta dell'organo o del suo Presidente⁹⁴ – non può che essere fondata su di un suo effettivo rapporto di fiducia col PE, anche se, almeno in una prima fase, pare difficile pensare di escludere dal processo di legittimazione della Commissione la componente intergovernativa. In quest'ottica un controllo politico della Commissione da parte di un Consiglio è, però, ipotizzabile solo a condizione che si realizzi contestualmente un'effettiva separazione dei poteri, che elimini l'attuale sovrapposizione di funzioni esecutive e legislative in capo agli organi intergovernativi.

europa: uno schizzo storico, Torino, UTET, pp. 17 ss. Sottolinea la rilevanza, dal punto di vista dei giuristi, del problema storiografico legato all'interpretazione dell'approccio funzionalista nell'avvio della realizzazione del modello comunitario R. BALDUZZI, *op. cit.*

⁹³ In questo senso U. DRAETTA, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3/2004, pp. 525 ss.; con riferimento al tema del *deficit* democratico v. invece pp. 519 ss.

⁹⁴ Come proposto dall'associazione *Notre Europe* già nel 1998, cfr. *Corriere della Sera* del 20 maggio 1998; nello stesso senso, *ivi*, v. altresì T. PADOA-SCHIOPPA.

FRANCESCO INGRAVALLE
Università degli Studi del Piemonte orientale

**Il principio di sussidiarietà e i suoi
protocolli di applicazione.
Osservazioni sul significato del percorso
della costruzione europea dal Trattato di Amsterdam
al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**

1. È possibile descrivere la storia della produzione comunitaria di diritto come progressiva esplicitazione del carattere architettonico, costituzionale del principio di sussidiarietà? E quali vantaggi potrebbero derivare da una simile interpretazione per una comprensione del percorso che ha condotto da Maastricht al Trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004, verso una integrazione sempre più politica dei Paesi membri dell'Unione europea? È possibile che l'attuale esito "costituzionale" abbia una sua logica precisa – e che i suoi "limiti" corrispondano alle condizioni concrete attuali dei rapporti fra i Paesi membri – in quanto combinazione (o integrazione?) senza precedenti di istituzioni nazionali, confederali e di accenni a istituzioni federali? Siamo di fronte a una sintesi pluralistica (e problematica) di istituzioni? A una sintesi di cui il principio di sussidiarietà è il principio architettonico¹?

Sarebbe arduo o forse impossibile rispondere a questi quesiti nello spazio di questo intervento. Mi limiterò a esporre quanto sta

¹ Come suggerito, da ultimo, nel vasto Beiheft 20 di «Rechtstheorie» intitolato *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft* (herausgegeben von Peter Blickle, Thomas O. Hüglin, Dieter Wyduckel, Duncker & Humblot, 2002).

emergendo da una ricerca appena avviata che ha per oggetto la storia del principio di sussidiarietà in quanto principio politico con particolare riferimento al pensiero profederalistico di Johannes Althusius, allo sviluppo del pensiero federalistico-liberario e agli inizi della costruzione europea. Porre le domande elencate appena sopra significa suggerire che il principio di sussidiarietà sia il "riflesso" giuridico di esigenze oggettivamente legate alle modalità storiche dell'integrazione europea. I primi passi sono stati mossi in un contesto segnato dalle distruzioni lasciate dietro di sé dalla seconda guerra mondiale, dalla necessità di creare un modo di ripartizione dei fondi del Piano Marshall che fosse efficace per la ricostruzione europea², dall'interesse statunitense a che, nel contesto della guerra fredda, potesse crearsi un fronte antisovietico sufficientemente autonomo. Da un lato, dunque, l'esigenza di ricostruire economicamente gli Stati europei, dall'altro, l'impossibilità di farlo nel quadro della tradizionale nozione statale-nazionale di sovranità, ma anche l'impossibilità di cancellare le identità statale-nazionali (che avevano avuto un ruolo difficilmente sopravvalutabile nello stimolare alla lotta contro l'espansionismo nazional-socialista). La situazione si configurava metaforicamente come una strettoia: la soluzione dei problemi dell'Europa post-bellica richiedeva la costruzione di un livello "amministrativo" sovranazionale che fosse in grado di funzionare non già nonostante gli Stati nazionali, ma attraverso di essi. È quanto leggiamo nelle *Mémoires* di Monnet³. Ma questa situazione in cui

² Si vedano le osservazioni di J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 313-340.

³ J. MONNET, *op. cit.*, p. 350: «L'Europe doit être organisée sur une base fédérale. Une union franco-allemande en est un élément essentiel, et le gouvernement français est décidé à l'entreprendre... Les obstacles accumulés empêchent la réalisation immédiate de cette association étroite que le gouvernement français s'assigne comme objectif. Mais dès maintenant l'établissement de bases communes de développement économique doit être la première étape de l'union franco-allemande. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande d'acier et de charbon sous une Autorité internationale ouverte à la participation des autres pays d'Europe. Celle-ci aurait pour tâche d'unifier les conditions de base de la production et de permettre ainsi l'extension graduelle aux autres domaines d'une coopération

è oggettivamente necessario realizzare una "unità plurale" è precisamente quella che richiede, come principio architettonico, il principio di sussidiarietà; non è un caso allora che, come si vedrà poco oltre, questo principio appaia fin dagli inizi della vicenda della costruzione europea

Il principio di sussidiarietà struttura per intero il *Titolo III* dedicato alle *Competenze dell'Unione, Principi fondamentali*⁴ del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* e ne costituisce il centro dal quale si dipartono nel loro insieme le competenze dell'Unione. Questo significa che secondo tale principio si articolano i rapporti fra Unione e Stati membri; se è vero che da Maastricht al trattato del 2004 si sono mossi significativi passi verso l'integrazione politica, allora si spiega la progressiva centralità del principio di sussidiarietà in quanto principio regolatore dell'architettura politica dell'Unione. Se il principio di sussidiarietà configura la storia della costruzione europea fin dall'inizio⁵ allora non soltanto è possibile descrivere la storia della produzione comunitaria di diritto anche come progressiva esplicitazione del principio di sussidiarietà, ma è anche estremamente opportuno farlo, perché ci offre l'occasione così di pensare la storia dell'integrazione europea in termini di «integrazione che dà luogo a un sistema»⁶.

effective à des fins pacifiques» (corsivo dell'autore); la cooperazione presuppone l'esistenza degli Stati-nazione, non la loro scomparsa; l'integrazione delle economie presuppone la loro pluralità, non la loro riduzione a una unità monolitica.

⁴ Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, CIG 87/04, Bruxelles, 6 agosto 2004, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, pp. 3-4, art. I-11 = *Progetto 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, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2003, p. 15, titolo III, Competenze dell'Unione, articolo 9, Principi fondamentali.

⁵ Cfr. G.P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, 1993, pp. 12-16; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 51-57.

⁶ Cfr. F. INGRAVALLE, *Principio di sussidiarietà, potere sussidiario e 'popolo europeo'* in *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e prospettive teoriche e politiche*, a cura di C. Malandrino, presentazione di D. Velo, Firenze, Olschki, 2004, pp. 126-133.

L'aspetto peculiare di questo "sistema" di cui il *Progetto* e il *Trattato* rappresentano l'articolazione giuridico-politica è efficacemente espresso da M. Teló: «Se la dinamica federal-funzionale avesse prevalso fino in fondo, esisterebbero uno Stato federale europeo e una nazione europea. Se avesse totalmente fallito, avremmo secessioni e un effetto valanga verso l'implosione dell'UE. L'equilibrio raggiunto è una terza cosa»⁷. Giunge opportuna, a questo punto, l'elaborazione del paradigma federalista-comunicativo compiuta da Malandrino comprendente l'esplicita non ammissibilità dell'emarginazione o del superamento degli Stati nazionali: «È anzi da supportare l'arricchimento dei loro aspetti storico-culturali e sociali, nel mantenimento di precisi poteri nazionali di decisione di ultima istanza (penso, per esempio, al potere di grazia), e di competenze politico-amministrative per tutto ciò che attiene al territorio e alla popolazione secondo un'ampia realizzazione del principio di sussidiarietà»⁸. La «terza cosa» di cui parla Teló e che potrebbe svilupparsi coerentemente secondo la prospettiva delineata da Malandrino è l'articolazione istituzionale presente nel *Progetto* e nel *Trattato*. Essa è il logico punto d'arrivo dello sviluppo "costituzionale" iniziato a Maastricht, cioè di uno sviluppo il cui principio ordinatore è il principio di sussidiarietà da intendersi come principio che permette la condivisione della sovranità. Quest'ultima sembra essere la prospettiva più realistica di sviluppo politico dell'UE.

2. All'interno della storia dell'integrazione guardata nel suo riflesso giuridico, il principio di sussidiarietà si trova implicitamente già nel Trattato CECA e nel Trattato CEE⁹, ma viene positivizzato soltanto nell'art. 5 (ex 3 B) del Trattato CE. In merito, il noto trattato di Beutler, Bieber, Pipkorn, Streil e

⁷ M. TELÓ, *Dallo Stato all'Europa. Idee politiche e istituzioni*, Roma, Carocci, p. 144.

⁸ C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa degli Stati all'unione federale possibile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31 (2002), t. 1, p. 243.

⁹ Artt. 2 e 3 del Trattato CECA; 235 e 2-3-4 del Trattato CEE, 1-2-3 del Trattato CEEA, cfr. G.P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà*, cit. pp. 12-16; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà*, cit., pp. 51-57.

Weiler¹⁰ osserva che se «dal lato della Comunità si è voluta conseguire un'attribuzione di competenze, l'intenzione degli Stati membri (...) era quella di determinare una limitazione delle medesime»¹¹. La positivizzazione del principio avvenne in relazione all'ampliamento delle competenze della Comunità in settori esterni al mercato e poteva configurarsi come un punto di partenza per lo sviluppo di un'Europa delle regioni¹².

A partire dal Consiglio europeo di Birmingham (16 ottobre 1992) e dal Consiglio europeo di Edimburgo (dicembre 1992) le istituzioni comunitarie si sono preoccupate di rendere operativo il principio di sussidiarietà, tema ripreso dalla conferenza intergovernativa del 1996 e dal protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.

3. Proprio il Protocollo di Amsterdam ha indicato i principi atti a permettere una valutazione in merito alla soddisfazione delle condizioni poste dall'art. 5 (ex 3 B): aspetti transnazionali di un problema che non possono essere disciplinati con successo con l'azione degli Stati-membri; conflitto con le prescrizioni del Trattato dovuto all'azione dei soli Stati-membri; evidente vantaggio dell'azione comunitaria a confronto con l'azione degli Stati-membri. Decisiva è la consapevolezza della necessità di una motivazione da parte della Comunità di ciascuna proposta di normativa: «Le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono esposte onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi»¹³. Questo prin-

¹⁰ *L'Unione europea*, 2ª ediz. italiana, Bologna, Il Mulino, 2001.

¹¹ *L'Unione europea*, cit. p. 93.

¹² A. SCHINK, *Die europäische Regionalisierung – Erwartungen und deutsche Errungen*, «Die Öffentliche Verwaltung», 1992, pp. 385 ss.

¹³ *Protocollo di Amsterdam*, § 4 sul quale richiama l'attenzione G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001, pp. 61-77; il § 4 è riportato a p. 66; cfr. anche S.U. PIEPER, *Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie in der politisch-rechtlichen Praxis der Union* in «Rechtstheorie», Beiheft 20, cit., pp. 452-453.

cipio del dialogo razionale fra Comunità e Stati membri, formalizzato nei termini di una motivazione basata su indici qualitativi e se possibile quantitativi, rivela la centralità del principio già nel 1997. Possiamo considerare il *Protocollo di Amsterdam* la premessa storica (e logica) del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al *Progetto di Trattato* e del *Protocollo* analogo allegato al *Trattato* in cui si legge che «le alte parti contraenti, desiderose di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione», intenzionate a fissare le condizioni di applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti nell'art. I - 9 del *Progetto di Trattato* [= *Trattato* I, 11] e a istituire un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi da parte delle istituzioni, convengono che la Commissione effettui ampie consultazioni prima di proporre un atto legislativo, tenendo conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste; invii tutte le proposte legislative e le proposte modificate ai parlamenti nazionali degli Stati-membri nello stesso momento in cui le invia al legislatore dell'Unione e, non appena adottate, le risoluzioni legislative del PE e le posizioni del Consiglio dei ministri sono inviate da questi ultimi ai parlamenti nazionali. Ogni proposta legislativa dovrebbe essere accompagnata da una scheda «contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»; ciascuno dei parlamenti nazionali dovrà, entro un termine stabilito, inviare ai presidenti del PE, del Consiglio dei ministri e della Commissione un parere motivato che rilevi le ragioni per le quali la proposta è ritenuta non conforme al principio di sussidiarietà.

Nella versione approvata dalla Convenzione, la formulazione del principio suona così: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione»¹⁴. Per l'applicazione

¹⁴ *Progetto*, cit., Titolo III, art. 9, § 3, *Trattato*, cit., Titolo III, art. 11.

cazione si rinvia, nel capoverso successivo al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sia dalla formulazione attuale del principio, sia dalla formulazione del *Protocollo di Amsterdam*, di quella del *Protocollo* allegato al *Progetto di Trattato* e infine di quella del *Protocollo* allegato al *Trattato* costituzionale risulta sufficientemente chiaro il tentativo di tutelare la sovranità degli Stati-membri e al tempo stesso di correlare questi ultimi più strettamente nel perseguimento di quegli obiettivi comuni su cui si fonda l'Unione. Siamo di fronte a una specie di "doppia sovranità"; il discrimine (ma anche la cerniera) tra le due sovranità è proprio il principio di sussidiarietà.

4. Siamo di fronte alla progressiva presa di coscienza istituzionale delle conseguenze delle cessioni di sovranità economica (euro) e giuridica (con l'impianto monistico che fa prevalere il diritto comunitario sui diritti nazionali): tali cessioni di sovranità non hanno fatto scomparire gli Stati nazionali, bensì le loro relazioni anarchiche che sono state sempre cause di conflitti e hanno creato un livello politico comune superiore qualitativamente a quello di qualsiasi organismo conosciuto dal diritto internazionale; le cessioni di sovranità hanno creato l'esigenza di istituzioni politiche di direzione dell'Unione; l'amministrazione politica che tali istituzioni hanno prodotto non ha potuto e non può che proporsi come amministrazione delle diversità *attraverso* le diversità, come realizzazione dell'unità *attraverso* le diversità; il presupposto storico è la convergenza progressiva delle diversità economiche e giuridiche negli obiettivi della Comunità e dell'Unione, quale si è fin qui realizzata.

Possiamo parlare del principio di sussidiarietà come del principio che può rendere possibile un esito sistemico del processo di integrazione?

5. Se con l'espressione "esito sistemico" si intende la progettazione e l'istituzione di un'organizzazione che poi si riproduce come sistema rigidamente autoregolato¹⁵, la risposta alla domanda

¹⁵ È il concetto di sistema che viene sviluppato da N. LUHMANN, *Fonda-*

è negativa. Abbiamo a che fare con una realtà (l'UE) che si è aggregata, integrata attraverso processi contraddittori e battute d'arresto poco conformi a un'immagine di sistema che tende a marginalizzare il fattore della volontà politica. Possiamo dire che a livello economico l'UE costituisca un'organizzazione che tenta di avviarsi sulla strada dell'autoregolazione; possiamo dire lo stesso sul piano giuridico. In ambo i casi la logica della sussidiarietà, ben prima che ne venisse positivizzato il principio sembra avere operato in tale senso; ma la volontà politica di intraprendere la strada dell'approfondimento dell'integrazione va intesa come fattore decisivo della costruzione del sistema; rispetto ad essa il principio di sussidiarietà ha la funzione di strumento basilare.

Da un punto di vista formale la logica politico-amministrativa della sussidiarietà sembra essere tipica di contesti in cui, per così dire, le autonomie e le specificità (le differenze) sono troppo forti per poter essere cancellate e troppo deboli per staccarsi dal contesto di cui fanno parte; in generale, il principio di sussidiarietà è un principio di pacificazione sia nei rapporti interstatali, sia nei rapporti fra entità subnazionali. Esso sembra affermarsi ovunque si tratti di integrare le diversità in un sistema di rapporti bilanciato tra le componenti del sistema e il sistema stesso; l'UE sembra rientrare in questa tipologia: nata da accordi intergovernativi, essa ha avuto come numi tutelari l'integrazione settoriale economica e l'integrazione giuridica attraverso istituzioni che hanno grandemente modificato il comportamento politico europeo¹⁶; le istituzioni hanno determinato agli Stati-nazione l'esigenza di una certa *coesione* economica e giuridica, coesione che si è ulteriormente rafforzata per effetto dei processi di globalizzazione (ma si potrebbe osservare che lo Stato-nazione è messo in discussione, nei

menti di una teoria generale (1984), tr. it., Il Mulino, Bologna, 1990; cfr. l'esposizione critica del concetto generale in J. HABERMAS, *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, tr. it. Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 131-132.

¹⁶ Come prevedeva J. MONNET, *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Discours et allocutions 1952-1954*, Paris, Laffont, 1955, pp. 33-39; in particolare p. 37: «Ce sont les institutions qui commandent les relations entre les hommes, ce sont elles qui sont le véritable support de la civilisation».

suoi fondamentali attributi di sovranità assoluta, in Europa, già in conseguenza della seconda guerra mondiale con l'affermarsi dell'esigenza politica degli "Stati continentali").

Il principio di sussidiarietà è il criterio per governare *coesioni*, "unità plurali": questa sembra essere la consapevolezza che emerge dai Protocolli. Possiamo dare il nome di "sistema" a *coesioni* di questo tipo? Se assumiamo la definizione generale di «sistema» elaborata da L. von Bertalanffy, ciò è possibile: «Un sistema può essere definito come un complesso di elementi interagenti. Interazione significa che gli elementi, *p*, sono connessi da relazioni, *R*, in modo tale che il comportamento di un elemento *p* in *R* è differente da quello che sarebbe il suo comportamento rispetto a un'altra relazione *R*»¹⁷. La definizione converge sostanzialmente con quella data da Urbani a proposito del «sistema osservato»¹⁸; applicando la definizione al modello delineato dal *Trattato* nelle sue relazioni con il funzionamento reale dell'Unione è possibile scorgere nel principio di sussidiarietà lo strumento delle interazioni istituzionali che costituiscono il sistema politico dell'UE.

6. Rispetto al principio di attribuzione (*Progetto*, art. 9 § 2 = *Trattato*, art. 11, § 2: «L'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati – membri nella Costituzione al fine di realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati-membri») il principio di sussidiarietà (e quello di proporzionalità che è un corollario della sussidiarietà: «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione») ha un carattere *subordinato*. Il potere esercitato dall'Unione è integrativo rispetto ai poteri degli Stati-membri e presuppone il fatto della condivisione degli obiettivi dell'Unione, cioè, l'Unione stessa; il principio di sussidiarietà è finalizzato a equilibrare la ripar-

¹⁷ L. VON BERTALANFFY, *La teoria generale dei sistemi*, tr. it., Milano, Mondadori, 1971, p. 97.

¹⁸ G. URBANI, s. v. *Sistema* in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1978.

tizione dei poteri fra Unione e Stati-membri, pur sottolineando il fatto che l'Unione deriva dagli Stati-membri come l'effetto deriva dalla causa (ma retroagisce, a sua volta, sulla causa).

7. Il principio di sussidiarietà è parte decisiva della funzionalità politico-amministrativa dell'Unione com'essa viene prospettata sia dal *Progetto* sia dal *Trattato*. Un quesito evidentemente centrale è se esso configuri un quadro confederale oppure un quadro federale, o, ancora, un quadro confederale dotato di possibili aperture in senso federale¹⁹. La sussidiarietà configura certamente un «metodo dialogante»²⁰, ma nel quadro tracciato da un potere costituente intergovernativo; apre certamente la via a un modello «federal-comunicativo»²¹, ma con un *deficit* di legittimità democratica nel Trattato costituzionale. Attualmente, la realtà politica europea sembra influenzata da un modello comune alle forme occidentali della società tecnologica e caratterizzato da bassa partecipazione elettorale concentrazione tendenziale del potere tecnico ed economico nelle mani di pochi, selezione della «classe politica» a opera solo di una parte del corpo elettorale in conseguenza dell'astensionismo (inquietanti aspetti delle liberal-democrazie industriali evidenziati con particolare rigore già da Moses I. Finley nel suo saggio *Democracy Ancient and Modern*²² dell'inizio degli anni Settanta).

È stato notato un legame stretto tra principio di sussidiarietà e prospettiva federale²³, ma è stato notato anche il carattere bivalente del principio: esso può servire a tutelare il potere degli Stati-membri, tanto quanto l'allargamento delle competenze dell'Unio-

¹⁹ G.P. ORSELLO, *op. cit.*, p. 97 e T.O. HÜGLIN, *Föderalismus und Subsidiarität. Ein Beitrag zu Schnittstellen in der politischen Ideengeschichte* in «Rechtstheorie, Beiheft 20, cit., pp. 325 ss.: per HÜGLIN, p. 326, «Il principio di sussidiarietà è un principio formativo appartenente alla politica, non al diritto»; C. MALANDRINO, *op. cit.*, pp. 230-244; G. COTTURRI, *op. cit.*, pp. 61-104.

²⁰ G. COTTURRI, *Il potere sussidiario*, cit., particolarmente pp. 65 ss.

²¹ C. MALANDRINO, *op. cit.*, pp. 236-244.

²² M.I. FINLEY, *Democracy Ancient and Modern* (1972), tr. it. *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 1972.

²³ G.P. ORSELLO, *op. cit.*, pp. 84-89.

ne; oltre un certo limite, la prima tendenza mette in pericolo l'Unione; e la seconda porta a un centralismo incompatibile con gli assunti di fondo dell'Unione stessa. Il recente Trattato "fotografa" certamente una situazione di relativo squilibrio a vantaggio degli Stati-membri. Che cosa potrebbe determinare lo sviluppo di un modello federale e, quindi, centripeto, senza essere, ovviamente, centralistico, bensì rispettoso della realtà amministrativa degli Stati nazionali? Forse l'esigenza di una maggiore caratterizzazione dell'Unione in politica estera; ma questo comporterebbe la presenza di interessi europei da fare valere – pacificamente – nel mondo. Forse una legittimazione democratica dell'Unione stessa, con un corpo costituente che animi effettivamente dal basso, sia attraverso i canali della sussidiarietà e perciò attraverso gli Stati nazionali, sia attraverso un ruolo pienamente legislativo del Parlamento europeo la Costituzione (rendendola veramente una Costituzione in senso proprio). Di per sé il principio di sussidiarietà, così com'esso si trova nel Trattato costituzionale, non fornisce, né può fornire, una risposta che può derivare soltanto dalla volontà politica di potenziare il contenuto liberale-democratico, anticentralistico, ma in pari tempo indirizzato alla costruzione di un livello di sovranità politica ulteriore rispetto ai livelli degli Stati nazionali membri dell'Unione. In altri termini il principio di sussidiarietà non garantisce, di per sé, un passaggio più rapido alla completa integrazione politica; quest'ultima viene a dipendere sia dal fattore politico interno (democratizzazione del funzionamento politico dell'Unione, effettivo potenziamento del ruolo della cittadinanza europea), sia dal fattore della politica estera (la creazione di una *effettiva* politica estera europea). Questo perché il principio garantisce *qualsiasi* tipo di integrazione fra realtà plurali, e quella politica non più di quella economica o di quella giuridica. Si tratterà di vedere, dunque, quale dei due fattori risulterà decisivo per una maggiore integrazione politica e per la produzione di un livello di sovranità ulteriore rispetto a quello degli Stati-membri o se i due fattori opereranno sinergicamente; il principio di sussidiarietà svolgerà comunque una funzione primaria come strumento di governo dell'Unione grazie alla garanzia che esso offre di un rapporto

elastico tra sovranità degli Stati membri e sovranità che potremmo denominare "metastatale"²⁴. Tale elasticità è di importanza decisiva soprattutto nel momento delicato dell'allargamento dell'Unione ai Paesi ex socialisti il cui senso di identità nazionale è assai pronunciato e dove i vantaggi economici e giuridici che essi si ripromettono con l'ingresso in Europa richiederanno un ampio uso del principio di sussidiarietà per evitare ogni attrito tra appartenenza all'Unione, senso dello Stato-nazione e riqualificazione delle rispettive economie nel senso della liberalizzazione dei rispettivi mercati.

²⁴ Aggettivo che forse è preferibile a quello di "superstatale" in quanto il prefisso *meta-* non può indicare il superlativo del termine cui si aggiunge, com'è il caso, invece, di *super-*, né indica un "al di sopra" facilmente fraintendibile, quando si tratta di Stato, come nel caso di "sovrastatale", nel senso di un gerarchismo deteriore.

MARIA ROMANA ALLEGRI
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea nel Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa

Il 18 giugno 2004 la Conferenza intergovernativa, apertasi a Roma il 4 ottobre 2003, ha approvato – dopo una significativa battuta di arresto – la versione consolidata provvisoria del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹, cui il segretariato della Conferenza intergovernativa (CIG) ha successivamente inserito alcuni adattamenti circa la definizione della maggioranza qualificata nei casi in cui soltanto alcuni membri del Consiglio godono del diritto di voto². Il documento è da considerarsi provvisorio in quanto necessita della revisione giuridica e linguistica, che verrà presumibilmente completata alla fine di ottobre 2004. Rispetto al progetto adottato dalla Convenzione europea, trasmesso al Consiglio europeo riunito a Salonicco il 20 giugno 2003 e successivamente al Presidente del Consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003³, vi sono state alcune modifiche assai significative⁴. La revisione ha tuttavia interessato soltanto marginalmente – purtroppo – le disposizioni del Trattato che qui ci interessano, cioè

¹ CIG 81/04 e 82/04 del 18 giugno 2004.

² CIG 86/04 del 25 giugno 2004.

³ CONV 850/03 del 18 luglio 2003.

⁴ Il presente saggio è stato scritto nel luglio 2004. Si fa quindi riferimento ad una versione non ancora definitiva del Trattato-Costituzione e, di conseguenza, la numerazione degli articoli non corrisponde a quella del testo firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

quelle relative alla Pesc e alla Pesd. Il giudizio complessivo su questa parte del Trattato, quindi, non può che essere sostanzialmente negativo per le ragioni che mi accingo ad illustrare.

Il secondo pilastro del Trattato di Maastricht⁵ nasce viziato da una intrinseca debolezza che rispecchia, del resto, la cronica difficoltà per i Paesi dell'Unione di definire una linea comune in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, messa in luce nella sua drammaticità in occasione della crisi della ex Jugoslavia. La reale inconsistenza dell'Unione come soggetto politico si estrinseca nelle caute formulazioni delle disposizioni del Trattato, che prevedono procedure decisionali di carattere esclusivamente intergovernativo e su base unanime, il ruolo del Parlamento europeo relegato alla semplice consultazione, la «stretta associazione» della Commissione europea priva all'atto pratico di un reale significato, la scarsa definizione del ruolo dell'UEO – pilastro europeo dell'Alleanza atlantica – e dei rapporti fra UE e NATO, la previsione di una politica di difesa comune ridotta ad una mera eventualità, l'attribuzione a carico del bilancio comunitario esclusivamente delle spese amministrative, l'*opting-out* della Danimarca e la particolare posizione dell'Irlanda in ragione della sua neutralità. Le timide modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam⁶ –

⁵ Sui problemi della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea nel Trattato di Maastricht e nel successivo Trattato di Amsterdam si vedano, a titolo esemplificativo: AA.VV., *Il nuovo diritto dell'Unione europea: diritti umani, politica estera, sicurezza comune*, a cura di M. PANEBIANCO e C. RESI, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999; M.R. ALLEGRI, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea*, in *La sicurezza strategica fra internazionalizzazione e privatizzazione*, di M.R. ALLEGRI e G. ANZERA, Milano, FrancoAngeli, 2002; G. DATTILO, *Politica estera e sicurezza comune nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 1996; M.G. GARBAGNATI, *I principi di funzionamento della Pesc*, in *Elementi di diritto dell'Unione europea*, a cura di U. DRAETTA e N. PARISI, Milano, Giuffrè, 1999; F. LONGO, *La politica estera dell'Unione europea tra interdipendenza e nazionalismo*, Bari, Cacucci, 1995; E. MARCO, *La sicurezza comune*, in *Elementi di diritto dell'Unione europea*, op. cit.; G.P. ORSELLO, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, a cura di G.P. ORSELLO, Padova, Cedam, 1999.

⁶ Sulla Pesc e sulla Pesd nel Trattato di Amsterdam si veda la bibliografia alla nota precedente, cui vanno aggiunti: S. GRASSI, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam*, in *La Comunità internazionale*

limitata apertura alle decisioni a maggioranza qualificata, pur se temperate dalla possibilità del veto sospensivo e della astensione costruttiva; più chiara definizione dei rapporti fra strategie, posizioni e azioni comuni; istituzione dell'Alto rappresentante per la Pesc e della Cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme; previsione della eventuale integrazione dell'UEO nell'UE; espresso rinvio alle missioni di Petersberg; attribuzione a carico del bilancio comunitario non solo delle spese amministrative, ma anche di quelle operative non aventi implicazione nel settore della difesa – non appaiono che correttivi poco più che formali, come dimostra chiaramente nel 1999 l'incapacità dell'Unione europea di gestire la crisi del Kosovo.

Il Trattato di Amsterdam lascia irrisolta la questione del rapporto fra l'UE e l'UEO e, soprattutto, individua nelle c.d. «missioni di Petersberg» il campo operativo dell'Unione, senza tuttavia che essa disponga di capacità operative sufficienti e di mezzi militari propri, indipendenti da quelli della NATO⁷. La politica europea di sicurezza e di difesa non è altro che un'espressione priva di reale significato, almeno fino al vertice franco-britannico di S. Malo⁸, in cui i due Paesi, pur con diversi punti di vista, invitano l'Unione a dotarsi di capacità militari autonome. Dopo che la NATO, al vertice di Washington dell'aprile 1999, si dichia-

le, n. 2, 1998, pp. 127-162; G. ROMEO, *La sicurezza europea tra autonomia e complementarità istituzionali*, in *La Comunità internazionale*, n. 1, 1998, pp. 43-71; S. SILVESTRI, *Atlantic and European Defence after Kosovo*, in *The International Spectator*, n. 3, 1999, pp. 11-20.

⁷ Sugli sviluppi della Pesc e della Pesd da Amsterdam a Nizza si veda: M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, nota 4; A. BAJEC, *op. cit.*, nota 7; R.A. CANGELOSI, *Il Trattato di Nizza e l'avvenire dell'Unione europea*, in *Affari Esteri*, n. 130, 2001, pp. 285-295; S. MATTARELLA, *La difesa europea e la riforma dei Trattati*, in *Affari Esteri*, n. 128, 2000, pp. 694-703; A. MINUTO RIZZO, *Towards a European Defence Policy*, in *The International Spectator*, n. 3, 2001, pp. 47-55; C. MORVIDUCCI, *La Pesc: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2001, pp. 1130-1151; G. ROMEO, *L'identità europea. Sicurezza e politica estera: la crisi della Pesc*, in *La Comunità internazionale*, n. 2, 2000, pp. 283-294.

⁸ Sull'importanza del vertice di S. Malo ed i successivi sviluppi si veda A. BAJEC, *Il cammino verso la Pesc dal 1998 al 2000*, in *La Comunità internazionale*, n. 3, 2003, pp. 451-480.

ra pronta ad attuare gli accordi «Berlin Plus», consentendo quindi all'Unione europea di servirsi dei suoi mezzi militari, al Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 viene adottato l'acronimo Pesd e nasce, almeno formalmente, l'Europa della difesa⁹. Nonostante le capacità militari dell'Unione europea restino comunque scarse – troppo scarse non solo per attuare una reale politica difensiva comune, ma anche per realizzare semplicemente gli obiettivi di Petersberg¹⁰ – a Colonia e, più ancora, al Vertice di Helsinki del dicembre 1999 si definisce una struttura istituzionale militare *ad interim* (Comitato politico e di sicurezza, Comitato militare, Stato Maggiore europeo) e si fissa l'obiettivo primario della realizzazione, entro il 2003, delle *Rapid Reaction Forces*¹¹. Parallelamente, si completa gradualmente l'integrazione dell'UEO nell'UE¹² e, a partire dal Consiglio europeo di Feira del giugno 2000, si incentiva l'impegno per la realizzazione della capacità operativa militare dell'UE. Il Consiglio europeo di Nizza conferisce lo *status* di organi permanenti alla struttura militare *ad interim* definita ad Helsinki. Tutto questo senza una reale trasparenza e democraticità nel processo decisionale, in quanto le decisioni in

⁹ In realtà, l'obiettivo della Pesd non consiste propriamente nella difesa dei Paesi membri dell'UE, quanto piuttosto nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi esterne, in linea con gli obiettivi di Petersberg. In proposito C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 1147.

¹⁰ D'altra parte, è la stessa definizione degli obiettivi di Petersberg ad essere incerta e a prestarsi ad interpretazioni più o meno restrittive. Si vedano in proposito: A. MISSIROLI, *The European Union: Just a Regional Peacekeeper?*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2003, pp. 493-503; D. RIGGIO, *EU-NATO Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces*, in *The International Spectator*, n. 3, 2003, pp. 47-60, partic. p. 53; A. TREACHER, *From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation*, in *The European Foreign Affairs Review*, n. 1, 2004, pp. 49-66.

¹¹ Sulle *Rapid Reaction Forces* interessanti le valutazioni di D. RIGGIO, *op. cit.*, nota 9.

¹² Con la dichiarazione di Marsiglia del 13 novembre 2000 si sancisce la dismissione della struttura organizzativa dell'UEO, nonostante resti in vigore la clausola di mutua difesa che vincola i Paesi membri ex art. V del Trattato di Bruxelles. Venendo meno l'UEO, non si rende più applicabile la clausola all'art. 17 comma 3 TUE, che prevede la possibilità di *opting-out* per le missioni condotte dall'UEO.

materia di Pesc e di Pesd si vanno definendo a livello di vertice, escludendo il formale recepimento nei Trattati e il reale coinvolgimento del Parlamento europeo¹³. Il Trattato di Nizza prevede modesti correttivi al quadro normativo della Pesc e della Pesd, individuabili nella scomparsa di ogni riferimento all'UEO, nella formale previsione della possibilità dell'UE di servirsi di mezzi militari della NATO per condurre le proprie operazioni e di attuare cooperazioni rafforzate anche nei settori Pesc e Pesd. Si tratta tuttavia di misure che si scontrano con una carente capacità dei Paesi europei di pervenire ad accordi in sede politica che possano condurre a vere e proprie missioni militari, gestite dall'UE in modo autonomo, ancorché complementare, rispetto alla Nato.

Dal punto di vista operativo, del resto, l'azione dell'UE nel settore Pesc finora non è stata particolarmente incisiva. Il banco di prova è stato costituito dalla missione di vigilanza in Bosnia-Erzegovina (EUMM)¹⁴, la prima finanziata interamente a carico del bilancio comunitario. La successiva missione di polizia in Bosnia-Erzegovina (EUPM)¹⁵, con cui l'UE è subentrata alla precedente operazione dell'ONU, è stata la prima missione civile di gestione delle crisi condotta in ambito Pesc. La ex Repubblica iugoslava di Macedonia è attualmente teatro della prima operazione militare condotta dall'UE avvalendosi di mezzi NATO (Concordia)¹⁶. Parallelamente, sempre in Macedonia, l'UE conduce una operazione civile di polizia (Proxima) che terminerà il 14 dicembre 2004¹⁷. Una modesta operazione militare è stata inoltre condotta dall'UE su mandato delle Nazioni Unite in Congo al

¹³ C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 1143. Si veda anche M. KOENIG-ARCHIBUGI, *The Democratic Deficit of CFSP*, in *The International Spectator*, n. 4, 2002, pp. 61-73.

¹⁴ Azione comune 2000/811/Pesc del 22 dicembre 2000.

¹⁵ Azione comune 2001/210/Pesc dell'11 marzo 2002. La missione è iniziata il 1° gennaio 2003 e proseguirà fino al dicembre 2005.

¹⁶ Azione comune 2003/92/Pesc del 27 gennaio 2003; azione comune 2003/202/Pesc del 18 marzo 2003. L'UE è subentrata ufficialmente alla NATO il 18 marzo 2003.

¹⁷ Azione comune 2003/681/Pesc del 15 settembre 2003.

giugno al settembre 2003 (Artemis)¹⁸. La necessità di accrescere il ruolo operativo dell'UE è generalmente avvertita, anche se non tutti sono ottimisti circa l'effettiva capacità dell'Unione di affrancarsi dalla egemonia della NATO e conquistare un autonomo ruolo dal punto di vista politico, militare e difensivo¹⁹.

I problemi della Pesc e della Pesd sono evidenziati con chiarezza dalle relazioni dei gruppi di lavoro VII (azione esterna)²⁰ e VIII (difesa)²¹ della Convenzione europea, nell'ottica di un rafforzamento dell'azione esterna e dell'identità di sicurezza e difesa europea nel progetto di Trattato-Costituzione²². Si mette in luce la

¹⁸ Azione comune 2003/423/Pesc del 5 giugno 2003; decisione 2003/432/Pesc del 12 giugno 2003.

¹⁹ La letteratura riguardante i possibili sviluppi della Pesc e della Pesd, le sue prospettive a breve e a medio termine e l'evoluzione dei rapporti fra l'identità di sicurezza e di difesa europea e la Nato è molto vasta. In questa sede tralascio di approfondire l'argomento. Mi limito quindi a citare alcuni recenti contributi nel campo degli studi di politica militare e di relazioni internazionali: A.J.K. BAILES, *The Institutional Reform of ESP and Post-Prague Nato*, in *The International Spectator*, n. 3, 2003, pp. 31-36; S. BISCOP, *The ESPD and Euro-Mediterranean Security*, in *Security Dialogue*, n. 2, 2003, pp. 183-197; U. DIEDRICHS e M. JOPP, *Flexible Models of Governance: Making CFSP and ESDP Work*, in *The International Spectator*, n. 3, 2003, pp. 15-30; S. DI PAOLA, *L'Europa della difesa*, in *Affari Esteri*, n. 134, 2002, pp. 317-347; T. GARDEN, *The Future of ESP*, in *The International Spectator*, n. 3, 2003, pp. 7-14; F. M. GRECO, *La difesa europea: aspetti operativi*, in *Affari Esteri*, n. 229, 2001, pp. 108-116; C. HILL, *CFSP: Conventions, Constitutions and Consequentiality*, in *The International Spectator*, n. 4, 2002, pp. 75-89; C. HILL, *The Eu's Capacity for Conflicts Prevention*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 3, 2001, pp. 315-333; S. MATTARELLA, *La difesa europea, la Nato e le relazioni transatlantiche*, in *Affari Esteri*, n. 128, 2000, pp. 694-703; M. NONES e G. GASPARINI, *La sicurezza e la difesa europea*, in *Affari Esteri*, n. 134, pp. 348-355; G. ROMEO, *L'identità europea. Sicurezza e politica estera: la crisi della Pesc*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2000, p. 283-294; S. STAVRIDIS, *European Security and Defence after Nice*, in *The European Foreign Affairs Review*, n. 3, 2001, pp. 97-118.

²⁰ CONV 252/02 del 10 settembre 2002 e CONV 459/02 del 16 dicembre 2002.

²¹ CONV 246/02 del 10 settembre 2002 e CONV 461/2002 del 16 dicembre 2002.

²² Sul lavoro dei gruppi "azione esterna" e difesa" si vedano: A. BAJEC, *op. cit.*, nota 7, partic. pp. 471 ss.; M. DASSÙ e A. MISSIROLI, *More Europe in Foreign and Security Policy: the Institutional Dimension of CFSP*, in *The International Spectator*, n. 2, 2002, pp. 79-88; A. RIZZO, *La Convenzione europea e il problema della difesa*, in *Affari Esteri*, n. 134, 2002, pp. 286-292.

necessità di definire con maggiore chiarezza gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione e di assicurare ad essa una maggiore unitarietà di intenti fondendo la figura dell'Alto rappresentante per la Pesc e del Commissario europeo per gli affari esteri. Si ribadisce l'importanza dell'estensione del voto a maggioranza qualificata nel settore Pesc. Si auspica un aumento della quota di bilancio destinato alla Pesc, una maggiore flessibilità finanziaria tale da poter fare fronte ad emergenze impreviste ed una più ampia libertà di manovra da parte del responsabile per la Pesc nella gestione dei fondi²³. Si segnala l'esigenza di un più ampio coinvolgimento del Parlamento europeo e di un sistema di scambio di opinioni fra questo e i parlamenti nazionali, in modo da assicurare il controllo democratico dell'intero sistema Pesc e Pesd. Si evidenzia come le capacità dell'UE siano insufficienti anche al fine della realizzazione dell'obiettivo primario previsto ad Helsinki e si auspica che gli accordi «Berlin Plus» possano essere al più presto attuati. Si sollecita un ampliamento degli obiettivi di Petersberg, includendovi altri compiti implicanti l'uso di mezzi militari, quali ad esempio la prevenzione dei conflitti, azioni congiunte in materia di disarmo, operazioni di stabilizzazione post-conflittuali, sostegno a Paesi terzi per la lotta contro il terrorismo. Si avverte la necessità di realizzare un migliore coordinamento fra gli aspetti civili e gli aspetti militari delle questioni legate alla sicurezza e alla difesa. Si propone di potenziare le capacità militari europee creando una apposita Agenzia per gli armamenti e la ricerca strategica e si sollecitano gli Stati membri ad aumentare le spese per la difesa, che solo in cinque Paesi superano (di poco) il 2% del PIL. Si prevede, infine, l'introduzione nel nuovo Trattato di una clausola di solidarietà che imponga agli Stati membri il ricorso a tutti i mezzi, militari e civili, per fronteggiare un eventuale attacco terroristico.

Questa lunga premessa è servita a mettere in luce come la riflessione sulla debolezza della Pesc e della Pesd e sugli ostacoli che incontra la loro implementazione sia iniziata assai presto e sia

²³ Va segnalata, in tal senso, l'istituzione del meccanismo finanziario Athena (decisione 2004/197/Pesc del 23 febbraio 2004) per coprire i costi comuni delle operazioni dell'Ue che hanno implicazioni nel settore militare e/o difensivo.

oggi assai sviluppata sia dal punto di vista teorico-dottrinale che da quello delle istituzioni dell'Unione europea. La Convenzione europea aveva dunque ben chiari i problemi e le prospettive in tali settori prima e durante la stesura del progetto di Trattato che istituisce un Costituzione per l'Europa. Tuttavia, non mi sembra di poter affermare che il testo prodotto dalla Convenzione – né tantomeno quello approvato successivamente dalla CIG – costituiscono un reale superamento, dal punto di vista del quadro istituzionale, dei meccanismi previsti e del coordinamento con le politiche materiali, delle pregresse difficoltà.

È innanzitutto da deplorare la complessiva disorganicità del progetto di Trattato-Costituzione: le medesime disposizioni – non soltanto per quanto riguarda la politica estera, di sicurezza e di difesa, ma anche per numerosi altri settori di intervento dell'Unione – vengono ripetute nella Parte I e successivamente nella Parte III, determinando inutili ridondanze e notevoli difficoltà di lettura e comprensione. I singoli articoli, poi, sono assai lunghi e caratterizzati da una certa "pesantezza" lessicale. La vocazione costituzionale del progetto, evidente anche nel titolo, avrebbe richiesto, invece, un livello di sinteticità e di sobrietà maggiore, come pure uno stile più fluido ed asciutto. Da questo punto di vista, una revisione linguistica è quanto mai auspicabile, anche se essa difficilmente potrà ovviare a tali difetti.

Il problema più spinoso rimane quello – ormai cronico – del coordinamento delle competenze dell'UE in materia di relazioni esterne, sicurezza e difesa con il quadro complessivo delle competenze dell'Unione. Nel nuovo testo scompare coraggiosamente la divisione in tre pilastri che caratterizza attualmente il Trattato istitutivo dell'Unione europea, manifestando l'esigenza di conferire unitarietà al complesso delle attribuzioni dell'Unione. Tale intento è senz'altro da apprezzare. Meno lo è, però, la sua concreta realizzazione. La scomparsa formale dei tre pilastri non corrisponde, infatti, ad una eliminazione sostanziale delle differenti procedure decisionali che da sempre caratterizzano le materie del secondo e terzo pilastro rispetto a quelle del primo. Per quanto riguarda, nello specifico, la Pesc e la Pesd, esse non rientrano fra le competenze esclusive dell'Unione (art. I-12) né fra i settori di

competenza concorrente (art. I-13) – fra cui, però, alcune attribuzioni connesse con l'azione esterna dell'Unione, come la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, indicate al comma 4 – né fra i settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di completamento (art. I-16). La politica estera e di sicurezza comune è piuttosto una competenza separata dalle altre, indicata al comma 4 dell'art. I-11 (categorie di competenze) e isolatamente all'art. I-15. La formulazione di tale articolo è particolarmente prudente: la competenza dell'Unione in tale campo «comprende tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune». La scissione concettuale fra «politica di difesa comune», da definirsi progressivamente, e «difesa comune», solo eventuale, lascerebbe intendere, a mio parere, che la prima abbia a che fare con gli obiettivi di Petersberg e, più in generale, con la gestione delle crisi esterne all'Unione, mentre la seconda si riferirebbe alla difesa del territorio dell'Unione in senso stretto. È evidente quindi come, per il momento, l'identità di difesa europea sia qualcosa di indefinito, non solo materialmente, ma anche – cosa più grave – concettualmente.

Dal punto di vista istituzionale, il nuovo testo recepisce sostanzialmente le indicazioni del gruppo "azione esterna" della Convenzione europea. Con l'art. I-23 (leggermente modificato dalla CIG rispetto al progetto presentato dalla Convenzione) si istituisce una formazione specifica del Consiglio dei ministri – il Consiglio Affari esteri – che «elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione». Il Consiglio Affari esteri è presieduto – *ex art. I-27* – dal ministro degli Affari esteri dell'Unione, una figura che fonde (o confonde?) la qualifica di Vicepresidente della Commissione europea (per questo è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione) cui vengono attribuite competenze relative all'azione esterna dell'Unione attualmente spettanti al Commissario europeo per gli Affari esteri con quella di responsabile per la politica estera, di sicurezza e di difesa, come l'attuale

Alto rappresentante. Se, da una parte, è apprezzabile l'intento di attribuire un vertice unitario alle competenze della Commissione europea relative all'azione esterna e a quelle del Consiglio in materia di Pescd, dall'altra si assiste nell'Unione ad una pericolosa moltiplicazione dei responsabili al vertice – il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Commissione e il suo Vicepresidente nonché ministro degli Esteri – che presumibilmente porrà problemi di coordinamento e di sovrapposizione delle attribuzioni, che potrebbero ostacolare il processo decisionale²⁴. La reale entità di questi problemi, comunque, potrà essere valutata soltanto dopo un congruo periodo di osservazione della prassi.

L'art. I-39 contiene «disposizioni particolari» relative all'attuazione della Pesc. Non si tratta tanto di definire una politica estera e di sicurezza comune, quanto piuttosto di sviluppare la reciproca solidarietà politica degli Stati membri, di definire questioni di interesse generale e di accrescere il livello di convergenza delle azioni degli Stati membri (comma 1). Ciò avverrebbe attraverso un meccanismo decisionale multilivello "a cascata": gli interessi strategici e gli obiettivi dell'Unione sarebbero individuati dal Consiglio europeo; il Consiglio dei ministri elaborerebbe le relative politiche e prenderebbe le conseguenti decisioni; gli Stati membri e il ministro degli Esteri dell'Unione, attraverso una non chiara ripartizione dei rispettivi ruoli, attuerebbero la politica estera e di sicurezza comune «ricorrendo a mezzi nazionali e a quelli dell'Unione» (commi 2-4)²⁵. Il comma 5 pone a carico degli Stati membri un obbligo di consultazione reciproca e di convergenza della propria azione.

La difformità del settore Pesc rispetto alle altre politiche dell'Unione è evidente anche se si esamina il processo decisionale

²⁴ Così, ad esempio, M. DASSÙ e A. MISSIROLI, *op. cit.*, nota 21, partic. p. 85.

²⁵ È dubbio se la disposizione di cui al comma 4 contenga un implicito richiamo al principio di sussidiarietà enunciato nell'art. I-9, comma 3, secondo cui «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello dell'Unione».

(art. I-39, commi 6-8). Qui la regola è l'unanimità, salvo in pochissime ipotesi tassativamente indicate nella parte III del Trattato, nonostante sia prevista la possibilità che il Consiglio europeo decida, sempre all'unanimità, che il Consiglio dei ministri deliberi a maggioranza qualificata. Il Parlamento europeo è semplicemente consultato e tenuto informato. Il potere di iniziativa legislativa nel settore Pesc spetta, a differenza di quanto non accada nelle altre politiche dell'Unione, ai singoli Stati membri oppure al ministro degli Esteri, eventualmente sostenuto dall'intera Commissione. La tipologia di atto normativo applicabile alla Pesc è la «decisione europea», un atto non legislativo, ma obbligatorio in tutti i suoi elementi (art. I-32). L'esclusione delle leggi e delle leggi quadro – corrispondenti sostanzialmente agli attuali regolamenti e direttive – è tassativa.

Secondo il primo comma dell'art. I-40, «la politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune» e si attua con mezzi civili e militari, grazie alle capacità fornite dagli Stati membri; tali capacità verranno migliorate progressivamente anche con il supporto fornito dalla istituenda Agenzia europea per gli armamenti (comma 3). La definizione di una politica di difesa comune è graduale e condurrà ad una difesa comune solo in seguito ad una eventuale decisione unanime del Consiglio europeo e purché gli Stati membri adottino una decisione in tal senso secondo le rispettive norme costituzionali (comma 2). La politica di difesa comune non pregiudica, come è ovvio, il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e non è incompatibile con la partecipazione di alcuni Stati membri alla Nato. Il meccanismo decisionale si basa anche in questo campo sull'unanimità, senza alcuna apertura alla maggioranza qualificata (comma 4)²⁶; mentre il Parlamento europeo è informato e consultato (comma 8).

Nell'ottica di realizzare una maggiore flessibilità, funzionale al progressivo allargamento dell'Unione, il comma 5 dell'art. I-40

²⁶ Questo è ovvio, considerando la delicatezza delle questioni relative alla difesa, nelle quali la sovranità nazionale non può e non deve essere limitata. D'altra parte, nessuna organizzazione (nemmeno la Nato) ha finora ottenuto competenze in materia militare e difensiva sulla base di decisioni maggioritarie.

prevede la possibilità che il Consiglio possa affidare ad un gruppo di Stati membri il compimento di una specifica missione, secondo le modalità indicate nell'art. III-211, che prevede che detta missione sia condotta in associazione con il ministro degli Affari esteri dell'Unione, che il Consiglio ne sia tenuto informato e che esso possa modificarne l'obiettivo o la portata. L'art. III-210 precisa al primo comma la tipologia di tali missioni, che ricalca sostanzialmente la formulazione degli obiettivi di Petersberg, pur con alcune integrazioni e uno specifico richiamo alla lotta contro il terrorismo. Rispetto al progetto licenziato dalla Convenzione europea, nel testo approvato dalla Conferenza intergovernativa scompare, al comma 2, il richiamo all'unanimità per le decisioni che il Consiglio adotta in relazione a tali missioni. Ciò non modifica la regola, ma elimina semplicemente una ridondanza, atteso che l'unanimità per le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa, comprese quelle concernenti le predette missioni, è tassativamente richiesta dal comma 4 dell'art. I-40. Al di là della difficoltà oggettiva di ricostruire un quadro normativo suddiviso fra la prima e la terza parte del Trattato, è da notare come la partecipazione di un gruppo di Paesi alle missioni di cui sopra costituisca di fatto una forma di cooperazione rafforzata. Essa tuttavia appare formalmente distinta dalle cooperazioni rafforzate di cui al successivo art. I-43, che si riferiscono evidentemente – ma non esplicitamente – a settori diversi dalla Pescd e che possono essere autorizzate dal Consiglio con decisione a maggioranza qualificata a condizione che vi partecipi almeno un terzo degli Stati membri. Si realizza in tal modo una discutibile moltiplicazione delle forme cooperative, le cui ragioni non sono del tutto evidenti.

Purtroppo, il principio dell'Europa a più velocità – croce e delizia degli analisti da almeno un decennio – trova in questo Trattato realizzazioni multiformi. Proseguendo nella lettura dell'art. I-40, il comma 6 dispone che «gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative, instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione». In cosa consistano tali criteri più elevati e tali impegni più vincolanti non è affatto chiaro, salvo il rimando

che l'art. III-213 fa ad un apposito protocollo che dovrebbe definirli. Si tratta comunque di un tipo di cooperazione diverso da quello sopra esaminato, tenendo anche conto del fatto che il medesimo comma precisa che essa è disciplinata dall'art. III-213 (secondo la già criticata tecnica della frammentazione normativa) lasciando impregiudicato l'art. III-210, relativo appunto alle missioni concernenti gli obiettivi di Petersberg e affini²⁷. La formulazione dell'art. III-213 è piuttosto vaga e non chiarisce che cosa debba intendersi in concreto per «cooperazione strutturata permanente». Tuttavia, dal dibattito in seno alla Convenzione, prima, e alla CIG, poi, emerge come questa norma sia un tentativo – forse maldestro – di ricondurre nel quadro dell'Unione le cooperazioni militari (Occar, Loi, Eurocorpo, Euromafor, etc.) che al momento coinvolgono soltanto alcuni Stati membri. Non a caso, l'art. III-213 è immediatamente successivo a quello relativo all'istituzione di una Agenzia europea per gli armamenti²⁸, creando quindi un nesso concettuale fra i due articoli.

Sempre in tema di cooperazioni “a macchia di leopardo”, è senz'altro encomiabile il fatto che la CIG abbia eliminato l'ulteriore «cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca» richiamata dall'originario comma 7 dell'art. I-40 e descritta più analiticamente nell'art. III-214 del progetto presentato dalla Convenzione europea, che la CIG ha soppresso. Tale norma riproduceva la clausola di mutua difesa originariamente prevista dal Trat-

²⁷ Tanto per complicare le cose, il comma 4 dell'art. III-213 nel progetto approvato dalla Convenzione europea prevedeva la possibilità per il Consiglio di affidare la realizzazione di una missione di cui all'art. III-210 agli Stati membri partecipanti alla cooperazione strutturata permanente. Fortunatamente la Conferenza intergovernativa ha scelto di sopprimere tale disposizione. Sempre l'art. III-213 nella versione della Convenzione europea prevedeva che gli Stati membri partecipanti alla cooperazione strutturata permanente fossero indicati in un apposito protocollo allegato al Trattato. L'attuale versione del medesimo articolo, invece, elimina tale riferimento, ovviando all'inconveniente di una elencazione tassativa degli Stati partecipanti, e precisa che nel protocollo verranno specificati i criteri e gli impegni in materia di capacità militari.

²⁸ Non approfondirò in questa sede il discorso relativo all'Agenzia europea per gli armamenti. Segnalo in proposito il saggio di A.D. JAMES, *Lessons for a Future European Armament Agency*, in *The International Spectator*, n. 4, 2003, pp. 59-74.

tato di Bruxelles ed era quindi considerata, in una prima versione, vincolante solo per i Paesi a suo tempo aderenti all'UEO. La CIG ha fortunatamente trasformato la clausola in un obbligo vincolante per tutti gli Stati membri nel caso in cui uno di essi subisca un'aggressione armata nel proprio territorio. Si precisa però che «ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri» e che «gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito della Nato, che resta, per gli Stati che ne fanno parte, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa». Tutti gli Stati membri sono altresì vincolati ad una azione congiunta dalla «clausola di solidarietà» di cui all'art. I-42, qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo: l'Unione mobilerà tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri, secondo le modalità previste dall'art. III-231.

Come già accennato, il titolo V della parte III del Trattato è relativo all'azione esterna dell'Unione. Esso comprende disposizioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa, seguite da norme relative ad altre politiche materiali dell'Unione, quali la cooperazione con i Paesi terzi, l'aiuto umanitario, gli accordi internazionali e le relazioni con altre organizzazioni internazionali. Gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sono elencati nell'art. III-193. L'elencazione non è certo tassativa: non tuttavia chiara la ragione per la quale non siano considerati attinenti all'azione esterna dell'Unione altri settori di intervento quali la tutela ambientale, l'immigrazione, la politica monetaria, che pure hanno innegabili ripercussioni dal punto di vista delle relazioni esterne dell'Unione. Se, quindi, si è cercato di ricondurre la Pesc e la Pesd nel più generale ambito dell'azione esterna, in confini di tale ambito non sono definiti – né definibili – con sufficiente precisione²⁹.

²⁹ I problemi connessi con il coordinamento delle competenze dell'Unione in materia di Pesc e Pesd con le altre competenze materiali sono stati messi in luce con particolare chiarezza da E. CANNEZZARO, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista*

L'*incipit* del successivo art. III-194 è piuttosto curioso: «il Consiglio europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e obiettivi enunciati all'art. III-193». In che cosa consistono gli obiettivi strategici? Corrispondono forse alle attuali «strategie comuni»? In cosa differiscono dagli obiettivi indicati nell'articolo precedente? Le risposte a tali interrogativi non possono che consistere in mere congetture.

L'art. III-195 contiene disposizioni generali in materia di Pesc che ricalcano in parte quanto già espresso nell'art. I-39. L'art. III-197 ribadisce, con formule descrittive più analitiche rispetto all'art. I-27, le competenze del ministro degli Affari esteri dell'Unione. Il processo decisionale attraverso il quale si perviene all'adozione di decisioni in materia di Pesc si desume dall'accostamento delle già esaminate norme della prima parte del Trattato con gli articoli. III-196 (ruolo del Consiglio europeo nel definire gli orientamenti generali), III-197 comma 1 (potere di impulso del ministro degli Affari esteri), III-198 e III-199 (decisioni europee adottate dal Consiglio), III-200 (potere di iniziativa che spetta, oltre che al ministro degli Esteri, anche ai singoli Stati membri), III-201 comma 1 (decisioni all'unanimità, temperata dalla possibilità di una astensione costruttiva motivata da parte di singoli Paesi; se coloro che si astengono rappresentano un terzo degli Stati membri o un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata), III-201 comma 2 e successivi (particolari casi in cui il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata, che comunque è tassativamente esclusa per le decisioni aventi implicazioni militari e difensive e che prevede la possibilità da parte di un singolo Paese di ostacolare la decisione per vitali ed espliciti motivi di politica nazionale), III-205 (ruolo – peraltro limitato – del Parlamento europeo), III-208 (competenze del Comitato politico e di sicurezza).

Desti significative perplessità la clausola bilaterale di cui all'art. III-209: da un lato, l'attuazione della Pesc lascia impregiudi-

di Diritto internazionale, n. 4, 2003, pp. 1068-1082. Molte delle osservazioni qui espresse si basano sul suo studio, che tuttavia fa riferimento al progetto licenziato dalla Convenzione europea e non al testo approvato dalla CIG.

cate le procedure e le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione per l'esercizio delle competenze esclusive, concorrenti e di sostegno e coordinamento; dall'altro, l'attuazione di tali competenze lascia parimenti impregiudicate le procedure e le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione relative alla politica estera e di sicurezza comune. Questo articolo denota una incertezza di fondo sul ruolo della Pesc nel quadro generale delle competenze dell'Unione: da una parte, si cerca di conferire unitarietà all'azione esterna dell'Unione; dall'altra, si sancisce un principio di separazione di competenza, peraltro nella pratica irrealizzabile, considerando la vastità degli obiettivi legati alla politica estera. Un esempio – problematico – per tutti: come si concilia l'articolo in esame con il successivo art. III-224 relativo alle «misure restrittive», secondo il quale una decisione europea adottata nel settore Pesc può prevedere l'interruzione o la riduzione totale o parziale delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi a scopo sanzionatorio? Come può una siffatta decisione non incidere sulle politiche materiali dell'Unione, anche estranee al quadro della azione esterna? La *ratio* dell'art. III-209 è probabilmente quella di evitare che le politiche dell'Unione diverse da quelle strettamente riconducibili alla Pesc siano distorte ed utilizzate surrettiziamente a fini di politica estera; la formulazione dell'articolo, tuttavia, è quantomai ambigua. Nel progetto redatto dalla Convenzione europea, l'art. III-209 prevedeva stranamente la competenza della Corte di giustizia per controllarne il rispetto. La Conferenza intergovernativa ha saggiamente eliminato l'inciso, data l'impossibilità in concreto di esprimere un giudizio circa il rispetto di una norma così mal formulata. Forse la CIG avrebbe fatto meglio ad eliminare l'intero articolo.

Più in generale, la questione delle competenze della Corte di giustizia non è di poco conto. Le decisioni assunte dal Consiglio europeo – che in materia di Pesc e di Pesd ha attribuzioni assai significative – sono sottratte per loro stessa natura al sindacato della Corte. Tuttavia, data la portata generale degli obiettivi e degli obiettivi strategici di cui agli art. III-193 e III-194, essendo essi tali da indirizzare il complesso dell'attività dell'Unione in tutte le sue manifestazioni, ci si chiede – senza che il Trattato

offra in proposito una soluzione convincente – se la Corte sia comunque competente a sindacare la conformità degli atti normativi relativi alle politiche materiali dell'Unione con detti obiettivi. Se ciò non fosse, il rispetto degli orientamenti fissati dal Consiglio europeo resterebbe affidato unicamente alla spontanea adesione da parte degli Stati membri. Sfugge inoltre al sindacato della Corte, senza alcun dubbio, l'atto normativo utilizzato in materia di Pesc e Pesd, cioè la decisione europea adottata dal Consiglio. Infatti, il primo comma dell'art. III-270, che indica i tipi di atti della cui legittimità la Corte è competente a giudicare, non menziona la decisione europea. Ancora più incisivo è, a tale proposito l'art. III-282, che esplicitamente afferma che «la Corte di giustizia non è competente riguardo agli articoli I-39 e I-40 e alle disposizioni del capo II del titolo V della parte III relative alla politica estera e di sicurezza comune». Da ciò è evidente come la pretesa uniformità delle competenze dell'Unione relative alla politica estera, alla sicurezza e alla difesa rispetto alle altre politiche da essa attuate non sia altro che fittizia, poiché il sindacato della Corte – il più importante strumento di controllo della correttezza dell'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri – non si estende a tale ambito, lasciando privo di qualsiasi sanzione l'eventuale mancato rispetto della normativa del Trattato relativa alla Pescd.

Infine, qualche breve osservazione meritano le disposizioni finanziarie di cui all'art. III-215. Le spese amministrative relative all'azione esterna dell'Unione sono a carico del bilancio dell'Unione, come pure lo sono le spese operative – salvo diversa decisione del Consiglio – eccetto quelle derivanti da azioni di carattere militare o difensivo, cui comunque non contribuiscono gli Stati non partecipanti a dette azioni. Un vera novità è costituita dal comma 3, che impone al Consiglio di adottare una decisione concernente il rapido accesso agli stanziamenti di bilancio dell'Unione destinati al finanziamento urgente di iniziative nel quadro della Pesc, con particolare riferimento ai preparativi di una missione. Una disposizione, questa, che, se correttamente attuata, incentiverebbe in modo significativo la capacità operativa dell'Unione.

L'analisi fin qui condotta non può che concludersi, per le ragioni esposte, con l'auspicio che l'entrata in vigore del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa non incontri ostacoli in sede di ratifica e che possa quindi realizzarsi in tempi brevi; parimenti, però, con la speranza che il Trattato, almeno per quanto riguarda il settore Pesc e Pesd possa essere quanto prima rivisto ed adeguato alle esigenze concrete dell'Unione.

GIORGIO GRIMALDI
Centro Studi sul federalismo - Moncalieri

**L'Unione europea e la sicurezza ecologica:
dalle politiche ambientali comunitarie
alla ricerca di una *governance* mondiale**

1. *Introduzione: lo sviluppo graduale della politica comunitaria per l'ambiente*

Sin dagli anni '70 l'Unione europea (UE) ha elaborato progressivamente un insieme di politiche per la tutela ambientale dando vita ad una legislazione comunitaria imponente. In particolare, essa ha promosso «una saldatura significativa fra il livello sopranazionale e quello locale della *governance*»¹ e dall'ultimo decennio del XXI secolo si è caratterizzata per l'adozione di una strategia a favore di uno sviluppo sostenibile, divenendo un attore importante nelle relazioni internazionali, soprattutto facendosi promotrice dell'Agenda 21, ampio programma generale di azioni da utilizzare come guida per indirizzare le società verso iniziative concrete a livello locale, regionale, statale, continentale e mondiale allo scopo di costruire un futuro più sicuro che preservi l'ecosistema, e ratificando nel 2002 il Protocollo di Kyoto.

Tuttavia, molto resta ancora da fare per rendere coerenti ed efficaci da un punto di vista ecologico le politiche comunitarie in

¹ ISAE (Istituto di studi e analisi economica), *Rapporto annuale 2003 sullo stato dell'Unione europea*, cap. 6: *L'Unione europea e le politiche ambientali*, Roma, luglio 2003, p. 179, disponibile on-line all'indirizzo http://www.isae.it/cap6_estratto_rapp_ann_ue_2003.pdf.

diversi settori, nonché per implementarle o introdurle in altri come risposta a nuove emergenze. Infatti, a livello mondiale, esiste una cooperazione ambientale internazionale non coordinata, frammentata e insufficiente per far fronte al cambiamento climatico, al riscaldamento globale e ad altre sfide ambientali planetarie. Peraltro, è interessante verificare come la politica ambientale² sia divenuta negli anni '90, grazie all'autorevolezza acquisita dalla Commissione europea, un elemento chiave per il ruolo che l'UE svolge nell'arena internazionale come attore di primo piano (*global player*).

Se si guarda alle origini del sistema comunitario bisogna constatare che la politica ambientale non era menzionata nei Trattati di Roma del 1957, esulando dagli obiettivi da questi fissati che intendevano portare alla creazione di un mercato comune. Tuttavia, tralasciando un vago riferimento al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione contenuto nel preambolo del Trattato, l'articolo 36 lasciava aperta la possibilità di interventi in settori quali «la protezione della salute e della vita degli uomini, degli animali e delle piante», a patto che essi non determinassero discriminazioni per il commercio con gli altri Paesi membri³. Questo primo varco fu progressivamente ampliato a seguito del mutato clima internazionale che, tra gli anni '60 e i primi anni del decennio successivo, vide il diffondersi di una coscienza ecologica influenzata dal manifestarsi di gravi fenomeni di inquinamento provocati dallo sviluppo industriale e la formazione di diversi movimenti ambientalisti. Lentamente iniziarono anche ad essere

² Di "politica ambientale" si può parlare in quanto politica comunitaria introdotta, come si vedrà, con l'Atto Unico europeo. Più in generale, con questo termine è possibile riferirsi all'attività svolta complessivamente dalla Comunità europea in merito alle questioni ambientali. Tuttavia, nel presente contributo l'espressione "politica ambientale" verrà utilizzata riguardo alla prima accezione, mentre per la seconda si userà quella di "politiche ambientali" che peraltro connota tanto la pluralità delle azioni e delle procedure messe in atto per affrontare differenti *issues* che implicano interventi a carattere ambientale, quanto la relativa autonomia e il diverso grado di sviluppo delle singole *policies* considerate.

³ Cfr. E. REHBINDER, R. STEWART (a cura di), *European Protection Policy: Legal Interpretation in the United States and the European Community*, New York, De Gruyter, 1988, p. 16.

messe in discussione la sovranità e la capacità degli Stati nella gestione dei problemi ambientali e il principio della non interferenza reciproca degli stessi Stati negli affari ritenuti sottoposti alla sfera di competenza domestica (*domestic jurisdiction*)⁴.

La possibilità di far evolvere indirettamente una legislazione comunitaria ambientale scaturì dall'applicazione e dall'interpretazione di tre articoli del Trattato della Comunità economica europea (CEE):

- l'articolo 2, che contemplava tra i compiti della Comunità la promozione di «uno sviluppo armonioso delle attività economiche, una continua e bilanciata espansione, un aumento della stabilità, un crescita accelerata del tenore di vita»;
- l'articolo 100, che prevedeva per la Comunità la facoltà di stabilire direttive idonee a ravvicinare le legislazioni nazionali in funzione della realizzazione del mercato comune;
- l'articolo 235, che permetteva l'uso di «poteri impliciti» attraverso l'assunzione di decisioni riguardanti materie non rientranti in quelle comunitarie ma che si rendevano necessarie per conseguire gli obiettivi del Trattato.

Su questi presupposti, grazie a diversi pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità europee, si è creato progressivamente un *corpus iuris* che ha avallato la competenza comunitaria in campo ambientale.

Tra il 1958 – anno di entrata in vigore del Trattato CEE – e il 1972, i provvedimenti aventi carattere ambientale furono giustificati essenzialmente dalla necessità di realizzare il mercato comune, eliminando barriere o limiti che si potessero frapporre ad esso. Si trattava di atti dalla portata ridotta e di contenuto prevalentemente tecnico che sono stati giustamente definiti di tipo «incidentale»⁵.

⁴ Per un esame del passaggio da una prospettiva interstatale e bilaterale di gestione delle questioni aventi rilevanza ambientale nelle relazioni internazionali all'affermarsi della concezione dell'ambiente come bene collettivo cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, vol. 2 *Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 221-225.

⁵ Cfr. P.M. HILDEBRAND, *The EC's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime?*, in D. JUDGE (a cura di), *A Green Dimension for the EC*, London, Frank Cass, 1993, pp. 13-44.

L'inizio di una politica ambientale europea è fatto risalire al 1972 sull'onda di due importanti avvenimenti internazionali: la pubblicazione del Rapporto Meadows del Club di Roma, che lanciò un forte allarme di fronte al perseguimento della crescita economica⁶, e la realizzazione della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano delle Nazioni Unite, tenutasi a Stoccolma nel mese di giugno con la partecipazione di centotredici Paesi disposti a cooperare per la salvaguardia dell'ambiente e convocata a seguito di una risoluzione adottata dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) di quattro anni prima e su iniziativa della Svezia, allo scopo di affrontare problemi di inquinamento transfrontaliero, ed in particolare quello delle piogge acide provocate dalle emissioni inquinanti degli stabilimenti britannici e tedeschi⁷. Infatti, nell'ottobre di quell'anno, al vertice europeo di Parigi tra i capi di Stato e di governo della Comunità, dopo che già un memorandum della Commissione europea rivolto al Consiglio dei Ministri nel 1971 aveva proposto per la prima volta l'introduzione della protezione dell'ambiente come obiettivo della Comunità europea, venne assunta la decisione di stabilire entro la fine del luglio del 1973 un programma d'azione per l'ambiente accompagnato da un preciso scadenziario⁸.

⁶ Cfr. D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.H. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Boston, MIT Press, 1972 (tr. it. *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972).

⁷ Qualche mese dopo lo svolgimento della Conferenza, le Nazioni Unite, con la risoluzione 2997 del 15 dicembre 1972, istituirono un Programma per l'ambiente (UNEP), come organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con un segretariato avente sede a Nairobi, in Kenya, incaricandolo di dar seguito alle raccomandazioni definite a Stoccolma. L'UNEP, a causa della sua struttura piuttosto esile, della mancanza di fondi e della collocazione periferica, pur avendo svolto un ruolo di impulso per l'adozione di diverse convenzioni (come, ad esempio, quella di Vienna per la protezione della fascia d'ozono del 1985 o quella di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e della loro discarica del 1989, entrata in vigore nel 1992), non ha le risorse e le capacità per affrontare globalmente tutte le emergenze ecologiche. Va anche detto che all'interno del sistema delle Nazioni Unite numerose altre organizzazioni si occupano di problematiche ambientali, in collaborazione con l'UNEP o anche in maniera autonoma.

⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Eighth Report on the General Activities of*

messe in discussione la sovranità e la capacità degli Stati nella gestione dei problemi ambientali e il principio della non interferenza reciproca degli stessi Stati negli affari ritenuti sottoposti alla sfera di competenza domestica (*domestic jurisdiction*)⁴.

La possibilità di far evolvere indirettamente una legislazione comunitaria ambientale scaturì dall'applicazione e dall'interpretazione di tre articoli del Trattato della Comunità economica europea (CEE):

- l'articolo 2, che contemplava tra i compiti della Comunità la promozione di «uno sviluppo armonioso delle attività economiche, una continua e bilanciata espansione, un aumento della stabilità, un crescita accelerata del tenore di vita»;
- l'articolo 100, che prevedeva per la Comunità la facoltà di stabilire direttive idonee a ravvicinare le legislazioni nazionali in funzione della realizzazione del mercato comune;
- l'articolo 235, che permetteva l'uso di «poteri impliciti» attraverso l'assunzione di decisioni riguardanti materie non rientranti in quelle comunitarie ma che si rendevano necessarie per conseguire gli obiettivi del Trattato.

Su questi presupposti, grazie a diversi pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità europee, si è creato progressivamente un *corpus iuris* che ha avallato la competenza comunitaria in campo ambientale.

Tra il 1958 – anno di entrata in vigore del Trattato CEE – e il 1972, i provvedimenti aventi carattere ambientale furono giustificati essenzialmente dalla necessità di realizzare il mercato comune, eliminando barriere o limiti che si potessero frapporre ad esso. Si trattava di atti dalla portata ridotta e di contenuto prevalentemente tecnico che sono stati giustamente definiti di tipo «incidentale»⁵.

⁴ Per un esame del passaggio da una prospettiva interstatale e bilaterale di gestione delle questioni aventi rilevanza ambientale nelle relazioni internazionali all'affermarsi della concezione dell'ambiente come bene collettivo cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, vol. 2 *Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 221-225.

⁵ Cfr. P.M. HILDEBRAND, *The EC's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime?*, in D. JUDGE (a cura di), *A Green Dimension for the EC*, London, Frank Cass, 1993, pp. 13-44.

L'inizio di una politica ambientale europea è fatto risalire al 1972 sull'onda di due importanti avvenimenti internazionali: la pubblicazione del Rapporto Meadows del Club di Roma, che lanciò un forte allarme di fronte al perseguimento della crescita economica⁶, e la realizzazione della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano delle Nazioni Unite, tenutasi a Stoccolma nel mese di giugno con la partecipazione di centotredici Paesi disposti a cooperare per la salvaguardia dell'ambiente e convocata a seguito di una risoluzione adottata dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) di quattro anni prima e su iniziativa della Svezia, allo scopo di affrontare problemi di inquinamento transfrontaliero, ed in particolare quello delle piogge acide provocate dalle emissioni inquinanti degli stabilimenti britannici e tedeschi⁷. Infatti, nell'ottobre di quell'anno, al vertice europeo di Parigi tra i capi di Stato e di governo della Comunità, dopo che già un memorandum della Commissione europea rivolto al Consiglio dei Ministri nel 1971 aveva proposto per la prima volta l'introduzione della protezione dell'ambiente come obiettivo della Comunità europea, venne assunta la decisione di stabilire entro la fine del luglio del 1973 un programma d'azione per l'ambiente accompagnato da un preciso scadenziario⁸.

⁶ Cfr. D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.H. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Boston, MIT Press, 1972 (tr. it. *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972).

⁷ Qualche mese dopo lo svolgimento della Conferenza, le Nazioni Unite, con la risoluzione 2997 del 15 dicembre 1972, istituirono un Programma per l'ambiente (UNEP), come organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con un segretariato avente sede a Nairobi, in Kenya, incaricandolo di dar seguito alle raccomandazioni definite a Stoccolma. L'UNEP, a causa della sua struttura piuttosto esile, della mancanza di fondi e della collocazione periferica, pur avendo svolto un ruolo di impulso per l'adozione di diverse convenzioni (come, ad esempio, quella di Vienna per la protezione della fascia d'ozono del 1985 o quella di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e della loro discarica del 1989, entrata in vigore nel 1992), non ha le risorse e le capacità per affrontare globalmente tutte le emergenze ecologiche. Va anche detto che all'interno del sistema delle Nazioni Unite numerose altre organizzazioni si occupano di problematiche ambientali, in collaborazione con l'UNEP o anche in maniera autonoma.

⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Eighth Report on the General Activities of*

Il primo (1973-1976) e il secondo programma d'azione comunitario per l'ambiente (1977-1981) adottarono essenzialmente una strategia di contenimento dell'inquinamento (soprattutto di quello atmosferico e idrico) prevedendo misure correttive per diminuire la presenza nell'ambiente di singole sostanze tossico-nocive. Nel 1981 venne poi istituita la Direzione Generale XI (DGXI) con il compito di gestire le iniziative per la tutela ambientale.

Con il terzo (1982-1986) e il quarto (1987-1992) piano d'azione si accentuò il collegamento tra la protezione ambientale e il processo di costruzione del mercato interno e venne anche perseguito con maggior vigore il controllo delle emissioni, dando l'avvio ad una politica di prevenzione, intesa ad intervenire alla fonte, e cioè all'origine dell'inquinamento e del degrado ambientale, e a predisporre un insieme di misure di gestione e pianificazione del territorio e delle risorse, affiancando a provvedimenti giuridico-amministrativi tipici di un approccio *command and control*, anche provvedimenti di natura economica e fiscale, quest'ultimi però concretamente stabiliti soltanto a livello nazionale da alcuni Stati membri.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo nel 1987, la politica ambientale venne riconosciuta come una politica comunitaria e ad essa fu dedicato un apposito capitolo (Titolo VII). Si stava intanto compiendo un significativo passaggio verso la valutazione attenta del rischio ecologico e il disastro della centrale nucleare ucraina di Chernobyl nell'aprile 1986 provocò nell'opinione pubblica un'ulteriore richiesta di protezione per la salute umana e dell'ambiente, mentre la risposta internazionale all'atteggiamento reticente manifestato dalle autorità sovietiche nel dare informazioni sulla gravità dell'evento determinò l'affermazione del principio di notifica immediata agli altri Stati di un avvenuto incidente ambientale con obbligo di fornire informazioni sulle conseguenze possibili, sancito con l'approvazione della Convenzione internazionale di Vienna sulla pronta notifica di incidenti nucleari, avvenuta proprio nel 1986⁹.

the European Communities, Luxembourg, European Communities, 1975, pp. 297-304.

⁹ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, vol. 2 *Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 227.

Il ruolo della Commissione europea in campo ambientale è divenuto sempre più rilevante dal 1992 e si è manifestato a livello internazionale con la partecipazione alla Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo dell'ONU di Rio de Janeiro nel giugno di quell'anno. In realtà, sin dal Consiglio europeo sull'ambiente di Dublino del 1990 era stato deciso che la Comunità svolgesse un'azione internazionale nei negoziati per la risoluzione dei problemi ambientali internazionali (effetto serra e assottigliamento dello strato di ozono¹⁰, cambiamento climatico, salvaguardia della biodiversità). Da questo decennio si può quindi effettivamente parlare di una politica ambientale europea che inizia a manifestarsi con una proiezione esterna e un'influenza che travalica i confini comunitari, incidendo sui contenuti e sull'adozione delle convenzioni internazionali e svolgendo un'azione propositiva crescente, nonostante i numerosi limiti (non ultimo la mancanza di una personalità giuridica) e l'impossibilità di adottare misure economiche (ecotasse) se non con il voto unanime di tutti i Paesi membri.

Il Trattato di Maastricht, con la nascita dell'Unione europea, ha contribuito ad un rafforzamento della politica ambientale comunitaria. Entrato in vigore il 1° novembre 1993, il Trattato, all'articolo 2, riprendendo il principio dello «sviluppo sostenibile», definito ufficialmente a livello internazionale nel 1987 dal Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo *Our Common Future* (noto anche come Rapporto Brundtland, dal nome del Primo ministro norvegese che la presiedeva) come lo sviluppo economico e sociale capace «di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle genera-

¹⁰ Di fronte a questo problema la CEE si dimostrò unita e attiva: adottò, infatti, nel 1988, un regolamento (3322/88) che prevedeva la riduzione e l'eliminazione delle sostanze responsabili del buco dell'ozono (clorofluorocarburi), come previsto dal Protocollo di Montreal del 1987, e permise contemporaneamente a tutti i dodici Paesi di aderire al Protocollo e di conseguire in pochi anni una drastica riduzione delle emissioni. Per un approfondimento cfr. J. McCORMICK, *Environmental Policy in the European Union*, Houndsmills, Palgrave, 2001, pp. 269-277; T. NAESS, *The Effectiveness of the EU's Ozone Policy*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 4, n. 1, March 2004, pp. 47-63.

zioni future di soddisfare i propri»¹¹, stabiliva tra gli scopi dell'UE «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», e nell'articolo successivo indicava tra le politiche strutturali dell'UE «una politica in campo ambientale», riservando ad essa il Titolo XVI.

A partire dal quinto programma d'azione per l'ambiente, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile* (1993-2000), ispirato dal Libro bianco della Commissione europea presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 1993, intitolato *Crescita, competitività e occupazione*¹², la cooperazione internazionale divenne uno dei sei capisaldi per ottenere una maggiore tutela ecologica¹³ nell'ambito delle indicazioni proposte dall'Agenda 21, approvata al summit di Rio de Janeiro. Il quinto programma d'azione si concentrava su cinque aree di interesse strategico all'interno delle quali integrare la dimensione ambientale (industria, energia, agricoltura, trasporti e turismo) e adottava una strategia d'intervento su alcuni temi prioritari (cambiamento climatico, acidificazione e qualità dell'aria, tutela della biodiversità, gestione delle risorse idriche, ambiente urbano, zone costiere, gestione dei rifiuti) e su alcuni settori specifici che richiedevano una «gestione del rischio» (rischi industriali, sicurezza nucleare, protezione civile, urgenze ambientali). Il principio di precauzione – che deriva da un concetto giuridico tedesco, il *Vorsorgeprinzip* –, era stato enunciato dall'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro stabilendo che «dove ci sono minacce di serio ed irreversibile danno, la mancanza di una piena certezza scientifica non deve essere

¹¹ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 8.

¹² Per una valutazione del Libro bianco e del ruolo essenziale del federalismo fiscale nel promuovere un nuovo modello di sviluppo economico compatibile con l'ambiente cfr. A. MAJOCCHI, *Verso un modello di sviluppo sostenibile nel quadro europeo*, in F. CITTERIO, L. VACCARO (a cura di), *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, Brescia, Morcelliana, 1996, pp. 447-458.

¹³ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Per uno sviluppo sostenibile. Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 12 giugno 1992.

usata come ragione per rinviare misure comportanti dei costi atte a prevenire il degrado ambientale» e venne esplicitamente inserito nell'attuale articolo 174 (paragrafo 2) del Trattato dell'UE¹⁴. Ad attenuare questa novità è, però, intervenuta un'interpretazione del principio di sussidiarietà che ha determinato verso la fine degli anni '90 «una sorta di regressione» delle politiche ambientali causata dall'uso strumentale fattone da parte di molti governi nazionali «interessati ad assicurare la competitività delle proprie industrie», allo scopo di «riconduurre la politica ambientale sotto l'egida nazionale»¹⁵.

Il Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, individuava gli obiettivi principali della politica ambientale dell'UE nella salvaguardia, nella difesa e nel miglioramento dell'ambiente, nella protezione della salute umana, nell'utilizzo moderato e razionale delle risorse naturali, fondato sull'analisi del rapporto costi-benefici e sulle valutazioni di ecoefficienza nelle attività produttive, e nella promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali regionali e mondiali. Inoltre, l'articolo 6 stabiliva, per la prima volta, l'inclusione della tutela ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre politiche comunitarie che iniziò ad essere prevista sistematicamente al Consiglio europeo sull'ambiente di Cardiff, svoltosi il 15 e 16 giugno 1998, avviando un processo di integrazione della politica ambientale nelle politiche di settore ("processo di Cardiff") tuttora in corso, ma i cui avanzamenti risultano problematici sia per la scarsa verificabilità degli impegni assunti nei settori ai quali si dovrebbe applicare (trasporti, ener-

¹⁴ Per un'analisi dettagliata della diversa applicazione di questo principio nell'UE e negli Stati Uniti in relazione alla valutazione del rischio e della conoscenza scientifica cfr. J.B. WIENER, M.D. ROGERS, *Comparing Precaution in the United States and Europe*, in «Journal of Risk Research», vol. 5, n. 4, October 2002, pp. 317-349; T. CHRISTOFOROU, *The Precautionary Principle, Risk Assessment, and the Comparative Role of Science in the European Community and the US Legal Systems*, in N.J. VIG, M.G. FAURE (a cura di), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge (MA), MIT Press, 2004, pp. 17-51.

¹⁵ ISAE, *Rapporto annuale 2003 sullo stato dell'Unione europea*, cit., p. 189.

gia, agricoltura, industria, mercato interno, cooperazione allo sviluppo, pesca, politica economica, affari generali e relazioni esterne) sia per l'insufficiente coinvolgimento dell'Agenzia europea per l'ambiente¹⁶, del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne e del Consiglio Ambiente nell'attività di monitoraggio¹⁷. L'art. 95 del Trattato di Amsterdam garantiva la salvaguardia di leggi e disposizioni nazionali ecologicamente più rigorose rispetto a quelle richieste dall'UE, purché non lesive nei confronti degli altri Stati e fondate su presupposti scientifici certi. Infine, gli articoli 174, 175 e 176 riducevano a due le procedure decisionali previste per le politiche ambientali, con l'estensione della codecisione del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo (PE) a tutte le materie su iniziativa legislativa della Commissione, salvo il mantenimento del principio dell'unanimità per l'approvazione di disposizioni in tema di tributi, pianificazione urbana e rurale, uso del suolo e approvvigionamento energetico, materie per le quali il Consiglio dei ministri era l'unica istituzione ad avere capacità decisionale, mentre la Commissione manteneva il diritto d'iniziativa legislativa e il PE era soltanto consultato.

Il Trattato di Nizza del dicembre 2000, entrato in vigore dal 1° febbraio 2003, ha apportato soltanto piccole modifiche, tra le quali va segnalata la previsione del voto all'unanimità per quelle misure in grado di incidere in modo rilevante sulla gestione delle risorse idriche e di interferire sulla loro disponibilità (art. 175), nor-

¹⁶ Prevista sin dal 1990, ma creata nel 1993, con sede a Copenaghen, ed entrata in funzione dal 1994, questa Agenzia ha competenze limitate poiché fornisce un servizio di raccolta di dati ambientali e di studio e informazione pubblicando rapporti periodici, senza possedere però compiti regolativi e di monitoraggio o di ispezione sulle politiche ambientali degli Stati membri.

¹⁷ Cfr. INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *The Effectiveness of EU Council Integration Strategies and Options for Carrying forward the Cardiff Process*, London, IEEP and Ecologic, 2001; ID., *The Future of the Cardiff Process - A Report for the Danish Ministry of the Environment*, The Danish Environmental Protection Agency - Danish Ministry for the Environment, 2003; COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro della Commissione. L'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche. Un bilancio del processo di Cardiff* (COM/2004/0394 def.) del 1° giugno 2004, disponibile on-line all'indirizzo http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=0394&lg=IT.

ma voluta dal Portogallo, Paese dipendente per l'approvvigionamento idrico da corsi d'acqua provenienti dal territorio spagnolo¹⁸.

Il sesto programma d'azione comunitario per l'ambiente (2001-2010), denominato *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*¹⁹, ha individuato quali priorità urgenti quattro settori di intervento che rispecchiano la crescente attenzione volta alla dimensione internazionale delle politiche ambientali. Il cambiamento climatico non può, infatti, che essere affrontato come problema complesso nell'ambito di una politica globale che coinvolga almeno la maggioranza dei Paesi che risultino i principali responsabili delle emissioni dei gas ad effetto serra. Ma anche la protezione della natura e della biodiversità, la salute e la qualità della vita, la gestione delle risorse naturali e dei rifiuti, pur avvantaggiandosi di strategie e iniziative a carattere locale, regionale, statale ed europeo, vengono ad essere condizionate, positivamente o negativamente, soprattutto nelle aree di confine, dalle politiche attuate in altre regioni, Stati o continenti. L'interdipendenza globale, in misura differente ma decisiva, è infatti una realtà che non può essere trascurata e ha spinto anche le autorità politiche a ricorrere all'elaborazione di nuove modalità d'azione, come le *partnership* con i diversi soggetti coinvolti nella tutela dell'ambiente, dagli enti locali alle industrie od altre realtà produttive con le quali è previsto soprattutto il ricorso agli accordi volontari²⁰.

¹⁸ Cfr. J. BURCHELL, S. LIGHTFOOT, *The Greening of the European Union? Examining the EU's Environmental Credentials*, London, Sheffield Academic Press, 2001, p. 41.

¹⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta. Sesto programma di azione comunitario per l'ambiente 2001-2010. Comunicazione della Commissione (testo completo)*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001. La decisione finale che istituisce il sesto programma d'azione è però del 22 luglio 2002 (Decisione n. 1600/2002/CE del PE e del Consiglio).

²⁰ «L'impostazione seguita prevede un approccio di tipo orizzontale, per grandi aree omogenee, e non misto, come nel precedente V Piano d'Azione, ove politiche settoriali (trasporti, energia etc.) convivevano con i temi orizzontali su cambiamento climatico, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano, zone costiere»; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003, p. 150.

Al Consiglio europeo di Goteborg del 16 giugno 2001 è stata definita una strategia per lo sviluppo sostenibile che si va ad unire alla strategia di Lisbona per il rinnovamento sociale ed economico dell'UE e per la creazione di un'economia basata sulla conoscenza, competitiva e dinamica e capace di una crescita sostenibile portatrice di nuovi e migliori posti di lavoro e di maggiore coesione sociale, inaugurata durante il Consiglio europeo svoltosi nel maggio 2000 nella capitale portoghese. La Comunicazione della Commissione per il Consiglio europeo di Goteborg ha confermato questo legame evidenziando che «dissociare il degrado ambientale e il consumo di risorse dallo sviluppo economico e sociale impone una notevole redistribuzione degli investimenti pubblici e privati verso nuove tecnologie compatibili con l'ambiente» e che «la strategia sullo sviluppo sostenibile dovrebbe fungere da catalizzatore per i politici e l'opinione pubblica, diventando uno dei motori della riforma istituzionale e del cambiamento dei comportamenti delle imprese e dei consumatori»²¹. Inoltre, ha indicato quali minacce per lo sviluppo sostenibile, oltre alla povertà e all'invecchiamento della popolazione, le emissioni dei gas ad effetto serra responsabili del riscaldamento globale, il manifestarsi di nuove malattie e l'uso di sostanze chimiche pericolose per la salute umana, la perdita di biodiversità e la congestione dei trasporti²². Per affrontarle la Commissione individua anche i nodi strategici (miglioramento della coerenza tra le politiche comunitarie – ribadito e puntualizzato attraverso una valutazione d'impatto sistematica delle iniziative legislative per una strategia complessiva di sviluppo sostenibile nella Comunicazione *Governance europea: legiferare meglio* del 2002²³ –, riforme del mercato che attribuiscono un prezzo all'inquinamento, investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, coinvolgimento informato e costante della cittadinanza e dei consumatori, allargamento e dimensione globale) e le azioni pertinenti da sviluppare per ognuno di essi.

²¹ Cfr. ISAE, *Rapporto annuale 2003 sullo stato dell'Unione europea*, cit., p. 196.

²² *Ibid.*, pp. 196-197.

²³ COM(2002) 705, 11 dicembre 2002.

Nonostante alcuni sostanziali progressi, tra i quali può annoverarsi la forte riduzione di alcune categorie di inquinanti, e l'impatto positivo prodotto da diverse iniziative messe in campo supportate da una cospicua legislazione comunitaria²⁴, l'UE non ha ancora una politica ambientale coerente e integrata capace di produrre miglioramenti e avanzamenti paralleli in tutti i settori. Senza voler minimizzare i risultati raggiunti, per fare un bilancio è sicuramente più facile verificare lo stato di implementazione nei singoli campi d'azione che riuscire a valutare unitariamente un insieme così eterogeneo e frastagliato di problematiche ambientali²⁵. Se poi si riflette sulla suddivisione di competenze all'interno della Commissione è possibile notare che tuttora alla Direzione Generale Ambiente sono sottratte possibilità di intervento in settori strategici come quello energetico e dei trasporti, nonché quello agricolo, spettanti a Direzioni *ad hoc* che non sempre pongono il principio della sostenibilità tra le priorità effettive del loro operato. Ancor più limitante è però l'inadeguatezza delle procedure decisionali intergovernative che, richiedendo il voto all'unanimità su alcune materie rilevanti, hanno finora impedito lo sviluppo di strumenti di tipo fiscale applicabili su base comunitaria come il progetto di una *carbon tax* europea²⁶. Tra prassi intergovernativa

²⁴ Si calcola che alla fine del 2003 l'UE avesse adottato più di mille atti giuridici comunitari riguardanti questioni ambientali e più di quaranta in merito all'inquinamento acustico; cfr. J. McCORMICK, *The European Union. Politics and Policies*, 3rd ed., Cambridge, Westview Press, 2004, p. 313.

²⁵ Per informazioni più precise si vedano i seguenti rapporti ufficiali sullo stato dell'ambiente in Europa curati dall'Agenzia europea per l'ambiente: D. STANNERS, P. BORDEAU, *Europe's Environment: The Dobris Assessment*, Luxembourg, Office of Official Publications of the European Communities, 1995; European Environment Agency (EEA), *Europe's Environment: The Second Assessment*, Copenhagen, EEA, 1998; EEA, *Europe's Environment: The Third Assessment*, Copenhagen, EEA, 2003.

²⁶ Sulle vicende di questa proposta promossa agli inizi degli anni '90 dall'allora Commissario europeo all'ambiente Carlo Ripa di Meana cfr. A.R. ZITO, *Integrating the Environment into the European Union: The History of the Controversial Carbon Tax*, in C. RHODES, S. MAZEY (a cura di), *The State of the European Union*, vol. 3 *Building a European Polity?*, Boulder-Harlow, Lynne Rienner-Longman, 1995, pp. 431-448.

e comunitaria le politiche ambientali rispecchiano, in fondo, le ambiguità e la complessa struttura ibrida dell'UE.

Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato il 29 ottobre 2004 a Roma e che dovrebbe entrare in vigore il 1° novembre 2006, «se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati» oppure «il primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità»²⁷, abrogando i precedenti trattati²⁸, lo sviluppo sostenibile dell'Europa «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»²⁹ risulta uno degli obiettivi per il quali l'UE si adopera. Inoltre, a livello internazionale, l'UE «contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»³⁰. L'ambiente costituisce uno dei settori di competenza concorrente dell'UE con quella degli Stati membri³¹, mentre l'integrazione della tutela dell'ambiente nelle altre politiche comunitarie viene confermata

²⁷ Articolo IV-447 (Ratifica ed entrata in vigore), paragrafo 2, Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (TCE), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/191, 16 dicembre 2004. Per il testo completo del Trattato in lingua italiana, disponibile on-line sul sito ufficiale dell'Unione europea, si veda all'indirizzo http://europa.eu.int/constitution/index_it.htm.

²⁸ Cfr. Articolo IV-437 (Abrogazione dei precedenti trattati), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/186, 16 dicembre 2004.

²⁹ Articolo I-3 (Obiettivi dell'Unione), paragrafo 3, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/11, 16 dicembre 2004.

³⁰ *Ibid.*, paragrafo 4, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/12, 16 dicembre 2004.

³¹ Cfr. Articolo I-14 (Settori di competenza concorrente), paragrafo 2, punto e), TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/16, 16 dicembre 2004.

come un elemento cardine³². Un articolo del Trattato stabilisce anche l'obbligo per l'UE e gli Stati membri, «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'UE nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dello spazio», di tener «pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e i patrimoni regionali»³³. In materia di mercato interno è prevista la possibilità da parte degli Stati membri di derogare alla libera circolazione delle merci applicando divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito per motivi «di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale», a patto che non si configurino come «una discriminazione arbitraria» o una «restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri»³⁴. La Commissione è tenuta a basarsi su «un livello di protezione elevato» nella presentazione di proposte di leggi quadro europee in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori e volte ad armonizzare le legislazioni nazionali in vista dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, mentre il PE e il Consiglio, «nell'ambito delle rispettive attribuzioni, si sforzano di conseguire tale obiettivo»³⁵. Inol-

³² «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni di cui alla presente parte (Parte III – Le politiche e il funzionamento dell'Unione – ndr), in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»; Articolo III-119, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/55, 16 dicembre 2004.

³³ Articolo III-121, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/55-56, 16 dicembre 2004.

³⁴ Articolo III-154, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/66, 16 dicembre 2004.

³⁵ Articolo III-172, paragrafo 3, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/74, 16 dicembre 2004.

tre, gli Stati membri possono mantenere leggi più rigorose per particolari esigenze di protezione ambientale o dell'ambiente di lavoro o introdurre di successive «fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico (...) insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione», notificandole alla Commissione, la quale deve esprimersi entro sei mesi, trascorsi i quali, in caso di mancata pronuncia, esse sono considerate approvate³⁶. La Commissione deve valutare l'adeguamento delle leggi quadro sulla base di richieste degli Stati membri o di nuove leggi da queste inserite nel loro ordinamento ed indirizzate a garantire una maggiore tutela della salute e della protezione dell'ambiente³⁷. La politica dell'ambiente è poi esplicitamente trattata all'articolo III-233 e all'articolo III-234. Nel primo sono evidenziati gli obiettivi che la politica dell'ambiente contribuisce a perseguire (salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale)³⁸, viene affermato che essa «mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto delle diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione» e che è fondata «sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio 'chi inquina paga'», ammettendo una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri «a prevedere per motivi ambientali di natura non economica, disposizioni provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione»³⁹. La cooperazione interna-

³⁶ *Ibid.*, paragrafi 4-5-6, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/74, 16 dicembre 2004.

³⁷ *Cfr. Ibid.*, paragrafi 7-8, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/74, 16 dicembre 2004.

³⁸ Articolo III-233, paragrafo 1, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/103, 16 dicembre 2004. Questi obiettivi coincidono con quelli già indicati nel Trattato di Amsterdam.

³⁹ *Ibid.*, paragrafo 2, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/103, 16 dicembre 2004. Il paragrafo successivo recita: «Nel predi-

zionale in campo ambientale con Paesi terzi e organizzazioni internazionali vede tanto l'UE che gli Stati membri come soggetti attivi «nel quadro delle rispettive competenze» e la politica ambientale dell'UE «non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali»⁴⁰. Il secondo articolo indica quale strumento generale per definire le azioni volte a realizzare gli obiettivi della politica ambientale, la legge quadro europea⁴¹, adottata previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, ma lascia sostanzialmente invariate le materie per le quali a decidere è il Consiglio con un voto all'unanimità («disposizioni aventi principalmente natura fiscale; misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui; misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo»⁴²). Su queste materie il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere all'unanimità di rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del PE, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale⁴³. L'esecuzione e il finanziamento della politica in materia ambientale spetta agli Stati membri⁴⁴, i quali

sporre la politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: a) dei dati scientifici e tecnici disponibili; b) delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; c) dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; d) dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni»; *Ibid.*, paragrafo 3, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/103, 16 dicembre 2004.

⁴⁰ *Ibid.*, paragrafo 4, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/103, 16 dicembre 2004.

⁴¹ Articolo III-234, paragrafo 1, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

⁴² *Ibid.*, paragrafo 2, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

⁴³ Cfr. *Ibid.*, paragrafo 2, comma 2, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

⁴⁴ Cfr. *Ibid.*, paragrafo 4, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

qualora l'applicazione del principio "chi inquina paga" dovesse comportare costi eccessivi possono usufruire di deroghe o di un sostegno finanziario del Fondo di coesione⁴⁵ ed inoltre sono liberi di adottare misure di protezione maggiore rispetto a quelle dell'UE purché compatibili con il Trattato costituzionale⁴⁶.

Nell'ambito dell'azione esterna, infine, rientra la cooperazione «in tutti i settori delle relazioni internazionali» al fine di «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale con l'obiettivo prioritario di eliminare la povertà», «incoraggiare l'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali», «contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» e «aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo»⁴⁷.

2. *La dimensione internazionale della politica ambientale dell'UE*

La Comunità europea ha aderito a diversi accordi internazionali in campo ambientale sin dalla metà degli anni '70⁴⁸. La condizione essenziale perché ciò avvenga è rappresentata dal raggiungimento del consenso da parte dei suoi Stati membri su questi atti di diritto internazionale. Tuttavia, dalla metà degli anni '80 la cooperazione intergovernativa dei Paesi comunitari e la definizio-

⁴⁵ Cfr. *Ibid.*, paragrafo 5, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

⁴⁶ Cfr. *Ibid.*, paragrafo 6, TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/104, 16 dicembre 2004.

⁴⁷ Articolo III-292, paragrafo 2, punti d), e), f), g), TCE, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2004/C310/132, 16 dicembre 2004.

⁴⁸ Per un elenco ufficiale completo degli accordi sottoscritti e del loro stato di recepimento e attuazione, aggiornato al 24 gennaio 2005, disponibile online, si veda all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.pdf.

ne di una posizione congiunta sulle principali emergenze ambientali, insieme all'avvio di una politica ambientale, ha permesso alla Comunità europea di assumere unitariamente impegni rilevanti a livello globale. Due importanti risultati sono particolarmente significativi: la riduzione delle sostanze responsabili dell'assottigliamento dello strato d'ozono nella stratosfera con la firma della Convenzione di Vienna per la protezione della fascia d'ozono nel marzo 1985 e del successivo Protocollo di Montreal nel settembre 1987⁴⁹ e l'avvio di un sistema flessibile per il taglio delle emissioni dei gas ad effetto serra attraverso il Protocollo di Kyoto del dicembre 1997, strumento applicativo della Convenzione sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite presentata al vertice di Rio de Janeiro e firmata da centosessantasei Paesi⁵⁰ per contrastare il riscaldamento globale e il cambiamento climatico (questione indicata, peraltro, tra le priorità del sesto programma d'azione), negoziando un obiettivo unico, la diminuzione dell'8% delle emissioni nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012 rispetto alle emissioni del 1990 (a fronte di una riduzione totale di circa il 5% delle emissioni da parte dei Paesi industrializzati o in via di transizione

⁴⁹ Grazie a questo accordo il consumo mondiale delle sostanze responsabili di questo danno è diminuito di circa il 75% dal 1996.

⁵⁰ Dal 1988 l'Organizzazione meteorologica mondiale e il Programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) avevano istituito l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), comitato scientifico incaricato di studiare il fenomeno preoccupante dell'innalzamento della temperatura sul pianeta in previsione della negoziazione internazionale per affrontare questi cambiamenti. Nel suo primo rapporto del 1990 l'IPCC sostenne che la concentrazione dei gas serra nell'atmosfera stava aumentando e che, se il processo fosse continuato, entro il 2050 le temperature medie avrebbero subito una crescita compresa tra 1,5 e 4,5 gradi centigradi; cfr. A. PINCHERA, *Ci salveremo dal riscaldamento globale?*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 16-17. Per il testo della Convenzione sui cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto cfr. UNITED NATIONS, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992, disponibile on-line all'indirizzo http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf; UNITED NATIONS, *Kyoto Protocol to United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997 (testo in lingua inglese disponibile on-line all'indirizzo <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> e in lingua italiana presso il sito del Ministero per l'Ambiente italiano all'indirizzo http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/pia/docs/protocollo_kyoto_it.PDF).

che l'hanno sottoscritto). Con la ratifica del Protocollo di Kyoto nel 2002³¹ l'UE ha assunto un impegno rilevante e ambizioso in merito alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e si è prodigata in un'azione diplomatica tesa a ottenere la ratifica di almeno un numero di Stati responsabili del 55% delle emissioni complessive, condizione necessaria affinché il Protocollo potesse entrare in vigore. Nonostante siano passati diversi anni e benché gli Stati Uniti abbiano deciso dal 2001, dopo l'avvento alla presidenza di George W. Bush jr., di non ratificare il Protocollo di Kyoto, dal 16 febbraio 2005 esso è divenuto finalmente operativo grazie all'adesione della Russia, avvenuta nel novembre 2004 e ratificata nel mese di dicembre dalla Duma. Se è probabile che il Protocollo di Kyoto rappresenti soltanto un primo e insufficiente passo verso la sostenibilità ecologica e benché l'UE non sia riuscita a far approvare un impegno per la riduzione del 50% delle emissioni entro il 2050, e neanche per obiettivi intermedi da conseguirsi a partire dal 2012³², nell'ultima Conferenza delle parti

³¹ Decisione del Consiglio del 25 aprile 2002, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. L 130, 15 maggio 2002. Già nel 2000 la Commissione europea aveva presentato la Comunicazione *Politiche e misure dell'UE per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un Programma europeo sul cambiamento climatico*, COM (2000) 88, 8 marzo 2000.

³² La Commissione europea con la Comunicazione *Vincere i cambiamenti climatici* del 9 febbraio 2005 ha iniziato a delineare una strategia per contrastare l'effetto serra dopo il 2012 proponendo cinque assi di intervento senza però stabilire nessun vincolo preciso: 1) estendere la partecipazione internazionale alle azioni di riduzione delle emissioni al livello mondiale, includendo gli Stati Uniti e i Paesi emergenti ad alto tasso di crescita economica; 2) estendere il campo di applicazione della lotta ad un maggior numero di gas a effetto serra e ad un maggior numero di settori di attività (aeronautica, trasporto marittimo, attività forestali); 3) stimolare l'innovazione per garantire lo sviluppo e il decollo di tecnologie ecosostenibili e di investimenti nelle infrastrutture energetiche, di trasporto e di alloggio; 4) ricorrere a strumenti basati sul mercato con il miglior rapporto costo-efficienza come il sistema comunitario di scambio di quote di emissione sia nell'UE che a livello internazionale; 5) sviluppare politiche di adattamento al cambiamento climatico e di prevenzione a livello europeo e internazionale prevedendo un sostegno finanziario ai Paesi poveri; cfr. *UE/Sviluppo sostenibile: gli orientamenti della Commissione per la revisione della "strategia di sviluppo sostenibile", il nuovo programma sociale e la lotta contro i cambiamenti climatici dopo il 2012 formano un tutto per stimolare i tre*

della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenutasi a Buenos Aires dal 6 al 18 dicembre 2004, a causa dell'irremovibile posizione statunitense e della contrarietà di Cina e India ad effettuare tagli alle emissioni di carbone³³, esso ha comunque una valenza simbolica e politica importante e dovrebbe sollecitare ulteriori e più coraggiosi sviluppi per l'adozione di trattati internazionali a vocazione «universale» o «globale» (detti anche di «seconda generazione» rispetto a quelli disciplinanti settori specifici oggetto di convenzioni e trattati soprattutto negli anni '70 e '80³⁴).

L'accordo preventivo tra gli Stati membri, in termini politici ed economici, è in ogni caso fondamentale per rendere incisiva l'azione dell'UE nell'arena internazionale nel perseguire obiettivi ecologicamente più ambiziosi. Dove invece la proiezione esterna dell'UE si scontra con le politiche estere nazionali, l'UE perde inevitabilmente la capacità di orientare i processi negoziali³⁵. La stessa implementazione delle politiche ambientali all'interno dell'UE si è perfezionata, rivolgendosi dopo i diversi allargamenti

pilastri della "Strategia di Lisbona", in «Bulletin Quotidien Europe», n. 8885, 10 febbraio 2005, p. 8. Per il testo della comunicazione si veda all'indirizzo http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/future_action.htm. Sul mercato europeo delle quote di emissione dei gas ad effetto serra in vigore dal 1° gennaio 2005 cfr. S. ROUSSEAU, *L'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre: un aspect déterminant du futur marché européen*, in «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», n. 484, janvier 2005, pp. 31-39.

³³ Cfr. R. MUTARELLI, *Se gli USA battono la UE. Dopo sette anni entra in vigore il trattato sul clima*, in «Modus Vivendi», XV, n. 2, febbraio 2004, pp. 10-11. Per una valutazione del Protocollo di Kyoto da parte dell'economista americano Jeremy Rifkin cfr. J. RIFKIN, *Orizzonti di Kyoto*, in «L'Espresso», LI, n. 4, 3 febbraio 2005, pp. 26-29.

³⁴ Tra le diverse convenzioni internazionali e i protocolli attuativi di "prima generazione" ai quali l'UE aderisce sono da segnalare la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (adottata a Berna il 19 settembre 1979), la Convenzione sulla diversità biologica (sottoscritta dalla Comunità europea e da tutti i suoi Stati membri durante il vertice di Rio de Janeiro) e il Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici che regola il trasporto, la manipolazione e l'utilizzazione degli organismi geneticamente modificati (OGM), conclusa il 25 giugno 2002.

³⁵ Cfr. MCCORMICK, *Environmental Policy in the European Union*, cit., p. 290.

della Comunità ad un territorio e ad una popolazione sempre più estesi³⁶, ed è avvenuta con il confronto mutevole su diversi fronti tra Paesi *leader*, favorevoli a regolamentazioni più severe (come i Paesi Bassi e la Germania e, dal 1995, Austria, Finlandia e Svezia) e Paesi *laggard*, recalcitranti di fronte a questa prospettiva (come il Regno Unito e, dagli anni '80, i Paesi mediterranei meno industrializzati)³⁷. Una sfida difficile per questo processo è oggi posta dai gravi problemi ecologici ereditati con l'ingresso dei dieci Paesi dell'Europa centrale, orientale e mediterranea, soprattutto nei Paesi ex comunisti che avranno bisogno di parecchio tempo per adeguarsi alle politiche ambientali comunitarie a causa dell'inquinamento di vaste aree contaminate oggi dismesse, eredità di una crescita industriale attuata su larga scala con un'impostazione autoritaria e dirigista noncurante dell'ambiente e della società e spesso collegata alla produzione di armamenti nucleari.

3. La sicurezza ecologica

Per favorire un ripensamento complessivo del rapporto dell'uomo con l'ambiente pare opportuno riconsiderare il tema della sicurezza e dell'ecologia come intimamente collegati fra loro nell'ambito di un sistema planetario dove le interconnessioni e i legami tra gli esseri viventi e i contesti naturali sono fondamentali per comprendere e affrontare le minacce e i rischi.

A questo riguardo è utile soffermarsi sulla proposta di un approccio ecologico alla sicurezza umana proposto da Dennis Pirages che si fonda su quattro tipi di relazioni tra esseri umani e ambiente che devono trovare un equilibrio:

³⁶ Cfr. M. SOVEROSKI, *EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?*, in «Review of European Community & International Environmental Law», vol. 13, Issue 2, July 2004, pp. 127-134.

³⁷ In realtà la situazione è più complessa e dipende dai singoli settori ambientali considerati. Per un approfondimento critico cfr. T.A. BÖRZEL, *Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why There is (Not) a 'Southern Problem'*, Aldershot, Ashgate, 2003.

-
- 1) tra le popolazioni umane e l'ambiente fisico in cui esse vivono, che si deve basare sulla preservazione delle capacità della natura in termini di risorse e servizi (equilibrio risorse-consumo);
 - 2) tra le differenti popolazioni umane (equilibrio popolazioni-governance);
 - 3) tra le popolazioni umane e le altre specie animali e vegetali (equilibrio *Homo sapiens* - altri esseri viventi);
 - 4) tra gli esseri umani e i microrganismi patogeni, condizionata dallo sviluppo e dal mutamento di questi ultimi e dalle tecnologie mediche e dalle politiche sanitarie adottate per contrastarli a difesa della salute umana (equilibrio microrganismi-salute umana)⁵⁸.

Il considerare congiuntamente questi aspetti permette di cogliere con maggior consapevolezza la portata e il collegamento tra fenomeni quali le discontinuità demografiche, il diverso accesso alle risorse naturali, la differente crescita dell'urbanizzazione, le migrazioni, l'invecchiamento della popolazione, l'aumento della povertà mondiale, le condizioni culturali e sociali che determinano comportamenti irresponsabili nei confronti della tutela ambientale, le prospettive benefiche e i lati oscuri delle applicazioni scientifiche e tecnologiche, i cambiamenti climatici. Pirages giunge a questa formulazione considerando contemporaneamente due processi evolutivi interconnessi, quello biofisico e quello socioculturale sui quali interviene la tecnologia umana. Pertanto la sua proposta si configura come quella di una sicurezza ecologica co-evoluzionaria e dinamica, attenta a prevenire e sanare le cause dei disequilibri e dei conflitti tra le società e fornisce gli elementi per

⁵⁸ Cfr. D.C. PIRAGES, *Ecological Security: Micro-Threats to Human Well-Being*, Occasional Paper n. 13, Harrison Program on the Future Global Agenda, April 1996; D.C. PIRAGES, T.M. DE GEEST, *Ecological Security. An Evolutionary Perspective on Globalization*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2004, p. 21. Sulla minaccia dei microrganismi patogeni, certamente non nuova, si veda, in una prospettiva storica, A.W. CROSBY, *Ecological Imperialism: the Biological Expansion of Europe 900-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986 (tr. it. *Imperialismo ecologico. L'espansione biologica dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1988).

elaborare analisi e proposte di riforma della politica internazionale combinando prospettive economiche, politiche, sociologiche, biologiche ed ecologiche.

La tradizionale concezione della sicurezza si basava sull'originaria idea di difesa di un determinato territorio e di una determinata popolazione e dei suoi interessi vitali da attacchi e minacce reali o presunti provenienti dall'esterno⁵⁹. Oggi questa visione ha perso gran parte della sua attualità poiché la salvaguardia della sicurezza nazionale, poggiante sul monopolio della violenza legittima da parte dell'autorità statale, risulta ancor più inadeguata e irrealistica nel mondo contemporaneo di quanto lo fosse durante la guerra fredda quando le superpotenze americana e sovietica garantivano l'equilibrio internazionale e la distruzione del pianeta non costituiva già una remota possibilità in presenza degli arsenali nucleari militari⁶⁰. In un sistema globale, dove politica interna e politica estera tendono a coincidere e nuovi pericoli e minacce deflagrano o si addensano all'orizzonte come effetto della disgregazione di Stati plurietnici o autoritari o dell'avanzata di un terrorismo internazionale sfuggente e pervasivo, una risposta va quindi cercata nell'elaborazione di una strategia di sicurezza

⁵⁹ Cfr. A. WOLFERS, *Discord and Collaboration*, Baltimore, John Hopkins Press, 1962.

⁶⁰ A questo proposito Ulrich Beck, nella sua analisi della «società del rischio», afferma: «in spite of the inevitable disagreement over what, why, in what respect and for whom something constitutes a 'risk', there would probably soon be unanimous agreement on one basic historical fact: namely, that the second half of the twentieth century has distinguished itself – by virtue of the interplay of progress with the possibility of annihilation by the ecological, nuclear, chemical and genetic hazards we impose on ourselves – not only from the first phase of industrialism, but also from all the infinitely various cultures and epochs in the history of humankind»; U. BECK, *Ecological Politics in An Age of Risk*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 83. Una nuova concezione del rischio è imposta anche dal fatto che le nuove minacce nucleari, ecologiche, genetiche e chimiche si distinguono da quelle passate per l'irreparabilità e per il carattere globale delle conseguenze di eventuali incidenti, per l'inapplicabilità di provvedimenti cautelativi di fronte ad un potenziale rischio di sterminio totale e per la perdita delle connotazioni spazio-temporali con la conseguente impossibilità di valutare e comparare i rischi che porta al disorientamento; cfr. *Ibid.*, p. 109.

multidimensionale⁶¹ che prevenga le guerre e i conflitti per le risorse naturali e la tragedia degli esodi ambientali da essi causati, che riduca le disuguaglianze economiche, sociali e culturali e i pericoli per la salute e la sicurezza dell'uomo e che elimini il ricorso alle armi e al potere militare dagli effetti nefasti tanto per le comunità umane quanto per gli ecosistemi naturali⁶².

⁶¹ Questa definizione è stata proposta da Barry Buzan nello sviluppare il collegamento tra aspetti militari, politici, economici, sociali ed ecologici della sicurezza. Per Buzan «environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend»; B. BUZAN, *People, States and Fear*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 2nd ed., 1991, pp. 19-20.

⁶² Su questi argomenti, sul concetto di sicurezza ecologica e sulle implicazioni che ne discendono è ormai presente una nutrita letteratura. Si vedano, per esempio: L. BROWN, *Redefining National Security*, Worldwatch Institute Paper n. 14, Washington, Worldwatch Institute, 1977; ID., *Redefining National Security*, in L. Brown et al., *State of the World 1986: A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*, New York, Norton, 1986; N. MYERS, *Environment and Security*, in «Foreign Policy», Spring 1989; M. RENNER, *National Security: The Economic and Environmental Dimensions*, Worldwatch Institute Paper n. 89, Washington, Worldwatch Institute, 1989; E. BOULDING, *States, Boundaries and Environmental Security in Global and Regional Conflicts* in «Interdisciplinary Peace Research», vol. 3, Issue 2, 1991, pp. 78-93; P.H. GLEICK, *Environment and Security: The Clear Connections*, in «Bulletin of the Atomic Scientists», vol. 47, n. 3, April 1991, pp. 16-21; T.F. HOMER-DIXON, *On the Threshold: Environmental Changes As Causes of Acute Conflict*, in «International Security», vol. 16, n. 2, Fall 1991, pp. 76-116; N. MYERS, *Ultimate Security: the Environmental Basis of Political Stability*, New York, Norton, 1993; United Nations Development Program, *Human Development Report 1994: Redefining Security, the Human Dimension*, Oxford, Oxford University Press, 1994; J. KAKONEN (a cura di), *Green Security or Militarized Environment*, Aldershot, Dartmouth, 1994; N.P. GLEDITSCH (a cura di), *Conflict and Environment*, Dordrecht, Kluwer, 1997; D. DEUDNEY, R. MATTHEW, *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, Albany, State University of New York Publishers, 1998; T.F. HOMER-DIXON, J. BLITT, *Ecoviolence: Links among Environment, Population, and Security*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999; T.F. HOMER-DIXON, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999; H. DYER, *Environmental Security: A New Agenda*, in C. JONES, C. KENNEDY-PIPE (a cura di), *International Security in a Global Age. Securing the Twenty-first Century*, London, Frank Cass, 2000, pp. 138-154; P.F. DIEHL, N.P. GLEDITSCH (a cura di), *Environmental Conflict*, Boulder, Westview Press, 2001; J. BARNETT,

La sicurezza ecologica si caratterizza come una prospettiva d'azione universale e intergenerazionale in funzione di scenari di lungo periodo che travalicano i confini statali e continentali. Se vi è, quindi, la necessità di decidere quale forma di interazione politica o di struttura istituzionale può meglio garantire la protezione dell'ambiente globale incorporando valori e principi ecologici⁶³, emerge l'urgente dilemma che riguarda la creazione di istituzioni capaci di affrontare congiuntamente queste sfide evitando l'esplosione di conflitti violenti e preservando l'ecosistema. I problemi ambientali possono causare guerre e tensioni in misura e tempi differenti gli uni dagli altri o aggravare situazioni già deteriorate⁶⁴, ma di certo rappresentano questioni ineludibili che richiedono soluzioni globali e l'interazione di poteri e attori internazionali, statali, regionali e locali, una volta individuate la natura e le

The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era, London, Zed Books, 2001; M.T. KLARE, *Resource Wars: the New Landscape of Global Conflict*, New York, Metropolitan Books, 2001. Sui rapporti tra sistemi militari e ambienti si veda L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Roma, Carocci, 2004, (cap. 6, *Sistema militare e sostenibilità*), pp. 97-121.

⁶³ Cfr. H. DYER, *Environmental Security: The New Agenda*, cit., p. 152.

⁶⁴ Homer-Dixon ha individuato sette principali problemi ambientali che potrebbero alimentare o contribuire all'instabilità politica e alle guerre: il riscaldamento globale, la riduzione dello strato d'ozono, le piogge acide, la deforestazione, la desertificazione e l'impoverimento dei terreni agricoli, l'utilizzo eccessivo e l'inquinamento delle forniture idriche, la riduzione delle risorse ittiche. Tra essi i primi tre rappresentano un rischio di conflitto nel medio-lungo termine, mentre gli altri sono al centro di contrasti soprattutto regionali e locali o transnazionali nelle aree più povere del mondo; cfr. T.F. HOMER-DIXON, *On the Threshold: Environmental Changes As Causes of Acute Conflict*, cit. Per lo studio di casi concreti di "scarsità ambientale" prodotti dal diverso rapporto tra il cambiamento dell'ambiente, la crescita della popolazione e l'inequale distribuzione sociale delle risorse ed un approfondimento delle tipologie di conflitti ambientali (dal conflitto tra Stati per risorse controllabili territorialmente, agli esodi e alle migrazioni collegati a contese identitarie per le risorse naturali, alle insurrezioni o a guerre civili dove i conflitti ambientali si abbinano al crollo delle istituzioni sociali e politiche) cfr. T.F. HOMER-DIXON, *Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases*, in «International Security», Vol. 19, n. 1, Summer 1994, ora in M.E. BROWN, O.R. COTÉ JR., S.M. LYNN-JONES, S.E. MILLER (a cura di), *New Global Dangers. Changing Dimensions of International Security*, Cambridge, MIT Press, 2004, pp. 265-300.

caratteristiche. Tuttavia, la proposta di un governo mondiale dell'ambiente non sembra trovare molto consenso tra gli esperti e tra gli ecologisti. Diversi autori ritengono questa prospettiva pericolosa, poiché, a loro avviso, concentrerebbe in un'entità sovranazionale un potere difficilmente controllabile; altri invece la reputano utopica perché irraggiungibile, stante la presente divisione tra Stati sovrani che già rende difficile la cooperazione nel nuovo panorama internazionale incerto e conflittuale subentrato alla guerra fredda, con un'unica superpotenza, gli Stati Uniti, poco propensa a trasferire poteri a organizzazioni internazionali e ripiegata, dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle e al Pentagono, nella preminente difesa della sicurezza nazionale preventiva a discapito del multilateralismo e dello sviluppo di soluzioni e istituzioni globali⁶⁵. D'altro canto, se nuovi soggetti e reti internazionali di organizzazioni rappresentanti interessi e iniziative della variegata società civile hanno acquisito un ruolo specifico di interlocuzione e di pressione a livello globale, soprattutto dalla Conferenza di Rio de Janeiro in poi, le regole e gli accordi multilaterali regionali e internazionali sono alquanto eterogenei e, soprattutto, sono sprovvisti frequentemente di meccanismi efficaci di garanzia e controllo che ne consentano l'applicazione e una verifica puntuale delle azioni e degli obiettivi. Questo vale anche e soprattutto nel settore ambientale. Pertanto, molti autori auspicano il rafforzamento dell'attuale ed embrionale *global governance*, attraverso un maggior coordinamento tra i diversi attori statali e non statali e un ricorso a strumenti, metodi e

⁶⁵ Per un approfondita comparazione sulla diversa percezione e attuazione delle politiche ambientali nell'Unione europea e negli Stati Uniti si vedano i saggi contenuti in N.J. VIG, M.G. FAURE (a cura di), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, cit. Ulrich Beck sintetizza efficacemente la distanza tra le «culture del rischio» di Stati Uniti ed Europa: «America ed Europa hanno due tipi di percezione radicalmente differenti dei rischi globali. L'America è convinta che il terrorismo sia il primo problema del mondo. È questa la cornice di riferimento della sua percezione del mondo e dell'organizzazione che gli vuole dare. Gli europei, al contrario, non la ritengono una priorità. Si preoccupano di più delle catastrofi climatiche, ad esempio, e di un altro genere di rischi»; G. BOSETTI, *Intervista a Ulrich Beck. Europa-America. La distanza cresce*, in «La Repubblica», 12 novembre 2004, p. 57.

forme di negoziazione, accordi e impegni verificabili fondati su obiettivi condivisi e realizzabili⁶⁶. Altri osservatori sostengono lo

⁶⁶ È questa, per esempio, anche la prospettiva suggerita da Pirages che distingue nettamente la *global governance* dal *global government*, seguendo la distinzione proposta da James Rosenau, secondo la quale entrambi si riferiscono a comportamenti propositivi, ad attività orientate a conseguire obiettivi e a sistemi di governo, ma mentre il secondo poggia su attività formali rese effettive da poteri di polizia per garantirne l'effettività, la prima si fonda su obiettivi condivisi che possono derivare da obblighi tanto legali quanto non legali, che possono anche non essere sanzionabili e che coinvolgono diversi attori statali e non statali, pubblici e privati, portatori dei rispettivi interessi: «governance is thus a system of rule that is as dependent on inter-subjective meaning as on formally sanctioned constitutions and charters»; cfr. J.N. ROSENAU, F.O. CZEMPIEL (a cura di), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4, cit. in PIRAGES, DEGEEST, *Ecological Security. An Evolutionary Perspective on Globalization*, cit., p. 220. Pirages e DeGeest suggeriscono un decalogo di orientamenti generali per promuovere la sicurezza ecologica che comprende: 1) l'introduzione di una prospettiva eco-evoluzionaria per identificare le minacce più gravi e rivedere politiche e spese da sostenere, riducendo il divario tra studi scientifici e politica pubblica; 2) l'utilizzo di una prospettiva di lungo periodo nella politica interna e nella politica estera; 3) lo sviluppo di nuove istituzioni oltre agli Stati per affrontare la globalizzazione in espansione, dando vita a nuove forme di *governance* per mantenere salute e ordine in un sistema globale sempre più interdipendente; 4) la creazione di nuovi beni pubblici globali, come la salute pubblica e il controllo di agenti infettivi, l'educazione universale, la sicurezza economica, approvvigionamenti alimentari per far fronte ad emergenze e prezzi stabili per le risorse energetiche per regolare lo squilibrio tra mercati e politiche; 5) il finanziamento della protezione dei beni pubblici globali con capitali indipendenti dal controllo degli Stati per alimentare un nuovo Piano Marshall, ricavabili, ad esempio, dalla proposta di una *Tobin Tax* sulle transazioni finanziarie transfrontaliere; 6) la gestione dell'innovazione tecnologica e della sua diffusione secondo un'ottica di cooperazione a livello internazionale volta a ridurre la proliferazione di armi di distruzione di massa e a promuovere un futuro ecologico; 7) lo sviluppo di un approccio cooperativo per lo sviluppo socioeconomico volto a ridurre le disuguaglianze tra Paesi ricchi e Paesi poveri; 8) la promozione di una dimensione morale della globalizzazione fondata su valori eco-evoluzionari condivisi, necessari per lo sviluppo di una *global governance*, eliminando soprattutto i contrasti religiosi e non religiosi attraverso la costruzione di un consenso su valori comuni; 9) l'azione per superare le tendenze isolazioniste prevalenti nell'odierna politica estera degli Stati Uniti; 10) la consapevolezza che il tempo a disposizione è molto poco e rimandare l'attuazione di questi sviluppi è deleterio; cfr. *Ibid.*, pp. 230-231.

sviluppo di una società cosmopolitica e la nascita di istituzioni transnazionali⁶⁷. Rimangono anche sul tappeto diverse proposte di riforma dell'ordine internazionale esistente per far fronte con maggior efficacia alla tutela ambientale. Nell'ambito delle Nazioni Unite, ad esempio, un gruppo di studio indipendente composto di ventotto diplomatici, studiosi e rappresentanti di organizzazioni nongovernative ha presentato un insieme di possibili modifiche istituzionali, che includono la trasformazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in un organo bicamerale composto da una camera rappresentativa degli Stati e un'altra dei cittadini e la creazione di un Consiglio per la sicurezza ecologica⁶⁸.

4. *Governance o governo ambientale? Cooperazione informale o integrazione istituzionale?*

Se le possibilità creative della *governance* sono molteplici e un suo potenziamento può essere auspicabile nel breve periodo, è anche vero che l'attuale sistema anarchico delle relazioni internazionali rischia di rimanere sostanzialmente inalterato, conseguendo tramite procedure e regole di *soft law* risultati soltanto parziali in settori più o meno rilevanti⁶⁹. Per delineare una politica am-

⁶⁷ Senza entrare nel merito dell'ampio dibattito su questa prospettiva ci si limita a ricordare che Beck sostiene questa posizione e afferma: «Le istituzioni sono locali, nazionali. I rischi invece hanno bisogno di soluzioni globali. La percezione del rischio non è soltanto il problema, ma potrebbe essere parte della soluzione. Abbiamo bisogno di istituzioni transnazionali. Non Stato-nazione ma cooperazione di Stati. Ci serve un gioco a somma positiva, non a somma-zero. Lo potremmo definire un Mehrwert, un plus-valore cosmopolitico»; G. BOSETTI, *Intervista a Ulrich Beck*, cit.

⁶⁸ Cfr. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, New York, Oxford University Press, 1995. Si veda anche M. IMBER, *Environment, Security and UN Reform*, London, Macmillan, 1994.

⁶⁹ Non vanno comunque sottovalutati gli importanti trattati internazionali promossi dalle Nazioni Unite quali, ad esempio, la Convenzione internazionale per la salvaguardia delle balene, firmata a Washington il 2 dicembre 1946 da oltre una cinquantina di Stati ed entrata in vigore il 10 novembre 1948, e la Convenzione sul commercio internazionale delle specie della flora e della fauna

bientale globale che riesca ad invertire la rotta verso una sostenibilità dei rapporti indicati prima e rientranti nella sicurezza ecologica è però necessario ben altro. Come sostiene con nettezza Guido Montani – criticando l'impostazione di Rosenau della «governabilità senza governo mondiale» che ritiene «sufficiente che i governi nazionali si accordino tra di loro all'interno delle organizzazioni internazionali da loro stessi create», delegando ad essi la realizzazione nel proprio Paese degli orientamenti di fondo concordati – «l'ideologia della governabilità mondiale è una cortina fumogena che consente ai governi nazionali di giustificare il mantenimento di un ordine mondiale reazionario, alternativo ad un governo sopranazionale che consentirebbe all'umanità di darsi i poteri necessari per affrontare le emergenze globali»⁷⁰. Montani mette in rilievo che, nonostante i meriti che ad essa vanno riconosciuti, la cooperazione internazionale, pur con il concorso di diversi nuovi attori (dai gruppi di interessi, alle organizzazioni nongovernative, ai soggetti privati ecc.), impedisce la partecipazione dei cittadini alle decisioni globali e il controllo democratico sulla sfera dei poteri internazionali esercitati da ristrette élite di governi (come i club dei «grandi» Paesi quali il G7 o il G8) o da organizzazioni internazionali economiche e finanziarie *ad hoc* espressione di queste volontà (Fondo monetario internazionale, Banca Mondiale⁷¹,

in via di estinzione o CITES (Convention on International Trade on Endangered Species of Wild Fauna and Flora), firmata il 3 marzo 1973 a Washington ed entrata in vigore il 1° luglio 1975.

⁷⁰ G. MONTANI, *Ecologia e federalismo. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, Ventotene, Istituto di Studi federalisti "Altiero Spinelli", 2004, p. 90. Il testo è anche disponibile on-line all'indirizzo <http://www.istitutospinelli.org/Documenti/EcologiaFederalismo.PDF>.

⁷¹ Sotto gli auspici della Banca Mondiale che ne è garante, la supervisione e l'assistenza tecnica dell'UNDP (Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite) e la consulenza scientifica e il controllo della gestione dei progetti regionali e globali da parte dell'UNEP, nel 1991 è stato creato un fondo internazionale per finanziare le Convenzioni sul cambiamento climatico e la biodiversità, nonché per la tutela delle acque internazionali, denominato *Global Environment Facility* (GEF). Per una visione critica di questo strumento finanziario che non intacca gli interessi speculativi degli importanti gruppi economici e dei Paesi sviluppati cfr. Z. YOUNG, *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*, London, Pluto Press, 2002.

Organizzazione mondiale del Commercio)⁷². Per garantire i diritti umani, ridurre i divari economici tra Nord e Sud, diffondere la democrazia e attuare una politica idonea a contrastare le principali emergenze ecologiche, Montani propone quindi la creazione di una costituzione mondiale che sancisca la nascita di una federazione mondiale sulla base della partecipazione di federazioni o unioni continentali in via di sviluppo, tra le quali, per l'avanzato suo processo integrativo, l'Unione europea rappresenta un'avanguardia⁷³. Secondo l'economista italiano va anche rivisto il concet-

⁷² Per un'analisi del rapporto tra libero scambio e tutela ambientale negli accordi internazionali cfr. E. MARCUCCI, *Tutela ambientale e libero scambio: due obiettivi in contrasto? Una valutazione attraverso l'analisi degli accordi internazionali*, in M. GUDERZO, M.L. NAPOLITANO (a cura di), *Diplomazia delle risorse. Le materie prime e il sistema internazionale nel Novecento*, Firenze, Polistampa, 2004, pp. 353-377. A questo riguardo bisogna ricordare che il Trattato che istituisce un'associazione nord-americana di libero scambio tra Canada, Stati Uniti e Messico (*North American Free Trade Association* - NAFTA), stipulato nel 1992 e che ha avviato la realizzazione di un'integrazione regionale economica di grado inferiore rispetto ad un'unione doganale, rappresenta «il primo accordo di liberalizzazione che si occupa assieme alle questioni commerciali, della tutela dell'ambiente cercando di risolvere le tensioni tra commercio e ambiente e di generare una crescita economica sostenibile nell'ambito di un processo di liberalizzazione tra Paesi con livelli differenti di sviluppo»; D. LIAKOPOULOS, *Gli accordi di NAFTA e la tutela ambientale*, in «Rivista di studi politici internazionali», LXXI, n. 284, 4/ottobre-dicembre 2004, p. 618 (intero saggio pp. 603-618). Se in effetti il NAFTA ha istituito una Commissione per la cooperazione ambientale con sede a Montreal, la sua azione non è certo stata esente da forti critiche; cfr. C.L. DEERE, D. ESTY (a cura di), *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, MIT Press, 2002; R.C. PAEHLKE, *Democracy's Dilemma. Environment, Social Equity and the Global Economy*, Cambridge, MIT Press, 2003, pp. 213-217.

⁷³ «L'Unione europea ha una particolare responsabilità. Essa non rappresenta solo un modello di unificazione tra Stati nazionali per secoli rivali, ma è anche un pilastro su cui costruire l'unione politica su scala mondiale. L'ONU è per ora solo il simbolo di una comunità politica mondiale, poiché le grandi potenze, in particolare quelle presenti nel Consiglio di sicurezza, non sono disposte a cedere ulteriori poteri a un governo sopranazionale. Ed è ragionevole la critica di coloro che sostengono che un'ONU formata da quasi duecento Stati, con differenti gradi di sviluppo economico e di maturità democratica, non può evolvere verso un governo federale mondiale. Diverso sarebbe il giudizio se, almeno sulla base di un accordo minimo tra Stati Uniti, Unione europea e altri Paesi che vorranno sostenere questa politica, si cominciasse a

to di sviluppo sostenibile che si trova di fronte a due forti limiti: il primo è rappresentato da una visione utilitaristica della natura, incentrata sul soddisfacimento dei bisogni, che dovrebbe essere corretta da un approccio ecocentrico, di difesa della vita sul pianeta; il secondo riguarda proprio la *governance* o «governabilità senza governo mondiale» che, rimettendo agli Stati nazionali il compito di attuare le politiche ecologiche attraverso reiterate raccomandazioni, rimane ostaggio degli interessi particolari da questi espressi⁷⁴. La costituzione mondiale si fonderebbe su due principi fondamentali che dovrebbero permeare le relazioni internazionali: il principio dell'indipendenza nell'interdipendenza, in sostituzione dell'autodeterminazione dei popoli e della pretesa sovranità assoluta degli Stati nazionali, e quello dell'ospitalità che permetterebbe di orientare l'azione umana verso il rispetto della natura che ci ospita attraverso un piano globale per la conservazione della vita, alla cui elaborazione e implementazione parteciperebbero i diversi livelli di governo di una futura federazione mondiale⁷⁵. Questa

progettare una riforma dell'ONU sulla base di grandi pilastri continentali, come l'Unione europea, l'Unione africana, il Mercosur, e i Paesi che già rappresentano, di fatto, unioni continentali, come la Cina, l'India, la Russia e gli USA. In questo caso, si orienterebbe l'intero processo politico mondiale verso due direzioni di marcia capaci di alimentare un reale processo di pacificazione. La prima consiste nell'affidare a unioni regionali, come l'Unione africana, il compito di regolare i problemi interni, sia di natura militare che economica. (...) La seconda tendenza pacificatrice riguarda la progressiva riduzione delle aree di anarchia escluse dalla costruzione del governo mondiale. (...) Chi vuole la pace deve volere le istituzioni che possono garantire la pace. Una riforma dell'ONU, fondata sui grandi pilastri delle Unioni continentali, rappresenta un passo decisivo verso la democrazia sopranazionale, una costituzione cosmopolitica e un governo democratico mondiale»; G. MONTANI, *Ecologia e federalismo. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, cit., pp. 93-95.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 98-100. «Ogni governo nazionale trova facili ragioni per difendere la propria industria, la propria competitività, i propri posti di lavoro. Salvo alcuni casi, come è avvenuto per i clorofluorocarburi per i quali esistevano sostituti efficaci poco costosi, i governi nazionali difendono l'interesse di una parte dell'umanità, non il bene comune. Così, decennio dopo decennio, l'ONU prende atto del fallimento delle politiche proposte e l'umanità si avvia, come un'immensa mandria, incapace di arrestarsi di fronte ad un baratro, verso il suicidio collettivo»; *ibid.*, p. 100.

⁷⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 108-116.

nitida visione federalista ha il pregio di offrire una riforma globale dell'ordine internazionale intervenendo sulle cause più profonde che impediscono il sorgere di una democrazia sovranazionale e di colmare la pericolosa mancanza di un governo mondiale.

Tuttavia, il ricorso alla *governance*, ritenuta da molti autori una prospettiva più facilmente attuabile e produttiva poiché legata ad un consenso parziale ricercato di volta in volta dai vari attori internazionali, è ancora oggi ritenuta la strada più accreditata, anche da chi critica le proposte bioregionaliste e localistiche di molti pensatori ecologisti, fautori di istituzioni municipali e legate al territorio, promotrici di modelli economici e sociali alternativi fondati sul risparmio, sull'autoproduzione e sull'autoconsumo e sulla difesa di pratiche e tradizioni sociali e culturali territoriali ed estremamente critiche nei confronti della globalizzazione, considerata pressoché unicamente un fenomeno dell'espansione del capitalismo e del liberismo⁷⁶. In realtà Robyn Eckersley, partendo dalla convinzione che lo Stato rimane il principale attore dell'ordine globale, propone la trasformazione del modello liberal-democratico in uno Stato «verde», ispirato ai principi dell'ecologia democratica fautrice di un superamento delle logiche nazionali e dello sviluppo di istituzioni innovative multilaterali per la gestione comune della difesa dell'ambiente a livello internazionale⁷⁷. Ma la sua opinione è che risulti maggiormente utile un'azione di riforma degli Stati, dal cui volere dipende la possibilità di attuare accordi internazionali, per poi modificare l'ordine internazionale, anziché prendere in considerazione contemporaneamente progetti di riforma globale e nonostante ritenga l'Unione europea come «l'approssimazione concreta più vicina ad una cultura verde kantiana

⁷⁶ Per una critica della decentralizzazione politica e del rifiuto della *governance* su ampia scala si vedano le considerazioni di Robert C. Paehlke, un sostenitore della *global governance*, in PAEHLKE, *Democracy's Dilemma. Environment, Social Equity and the Global Economy*, cit., pp. 198-205. Paehlke ritiene peraltro che siano utili delle riforme a livello locale, nazionale e globale, ma ritiene che soltanto con la maggior democratizzazione degli Stati più ricchi del mondo potrà attuarsi un reale cambiamento; *ibid.*, p. 272.

⁷⁷ Cfr. R. ECKERSLEY, *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, MIT Press, 2004.

o post-Westphaliana»⁷⁸. Anche in questo caso, una spinta necessaria verso un processo federativo mondiale, sottovalutando le potenzialità dell'Unione europea, viene quindi trascurata.

5. *Dalla disillusione di Johannesburg ad un rinnovato atteggiamento pragmatico non minimalista: un'Organizzazione mondiale per l'ambiente e altre proposte istituzionali come obiettivi intermedi verso una federazione mondiale*

L'UE è diventata un attore internazionale che stenta ancora ad orientarsi verso una politica ambientale globale. Benché la sua concezione della sicurezza sia ormai multidimensionale, come attesta anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in via di ratifica, l'attuazione concreta delle politiche comunitarie è spesso ben diversa. Difficilmente può infatti essere considerata ecologicamente sostenibile l'attuale Politica agricola comune (PAC) che avvantaggia con la politica dei sussidi la produzione europea, incurante delle ripercussioni sulle economie locali di molti Paesi in via di sviluppo. Inoltre, le sfide che si profilano per il futuro sono sempre più complesse: basti pensare alle biotecnologie e ai diversi aspetti che coinvolgono i rapporti tra scienza, etica, cultura e ambiente. La debolezza istituzionale dell'UE, nonostante l'accentuato processo di integrazione economica, comporta per essa, soprattutto a causa della mancanza di una politica estera comune, anche un minor peso politico di quello che potrebbe essere decisivo nella riforma dell'ordine internazionale.

Dopo la prima metà degli anni '90, la Commissione e in particolare la Direzione Generale Ambiente si sono dimostrate più interessate all'adozione di misure ricorrendo alla concertazione e alla mediazione con altri soggetti istituzionali e con *lobbies* economiche per una gestione complessiva delle principali problematiche, adattandosi alla logica della *governance* anche per scongiurare fallimenti e sconfitte di fronte a riforme ecologiche più radicali. Tutto questo però è avvenuto a discapito dello sviluppo di un

⁷⁸ *Ibid.*, p. 251.

approccio ecologico globale e sovranazionale incisivo, sia in ambito comunitario che internazionale. Come si è visto, alcuni settori ambientali, caratterizzati da una valenza politico-economica e strategica rilevante e che richiederebbero una politica comune flessibile e coordinata, sono sottratti alla procedura di codecisione e alla previsione del voto a maggioranza e, quindi, rimangono di competenza nazionale, impedendo progressi significativi (fiscalità ambientale, pianificazione del territorio, destinazione dei suoli, politica energetica). Finché non avverrà una modifica di questa situazione è, pertanto, arduo immaginare un deciso miglioramento dell'impatto europeo sull'ambiente, soggetto a sostanziali differenze tra le politiche nazionali sulle risorse energetiche.

Pur con tutti questi limiti, l'UE può svolgere un ruolo guida per l'affermarsi della sicurezza ecologica come orizzonte di riferimento per una politica globale dell'ambiente, grazie alla dimostrazione dell'efficacia di un approccio continentale che si è lentamente imposto finendo per "europeizzare" le politiche ambientali nazionali e che rappresenta l'unica risposta adeguata alle questioni ambientali che sono essenzialmente transfrontaliere⁷⁹.

Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002 a dieci anni di distanza da quello di Rio de Janeiro per verificare i risultati raggiunti, ha visto emergere un bilancio ecologico globale povero e amaro che presenta l'aggravarsi della salute del pianeta e una spinta verso il recupero di una forte azione internazionale ancor più deludente, nonostante la partecipazione di ben 123 Paesi e di oltre 8000 delegati di organizzazioni nongovernative, imprese o associazioni della società civile. L'UE, che pure ha cercato di influenzare l'esito del *summit* indicando impegni precisi in cinque settori fondamentali (acqua, energia, salute e brevetti, biodiversità, aiuti allo sviluppo), non è riuscita a trovare un accordo con gli Stati Uniti sulle misure concrete da prendere per attuare le politiche già stabilite a Rio de Janeiro. Ben pochi sono stati gli avanzamenti prodotti da questo vertice, riassunti in una dichiarazione

⁷⁹ Cfr. McCORMICK, *The European Union. Politics and Policies*, 3rd ed., cit., p. 317.

politica solenne sullo sviluppo sostenibile, un programma di azioni per potenziare l'Agenda 21 da parte degli Stati e nell'elencazione di attività e *partnership* specifiche tra pubblico e privato⁸⁰.

Per colmare la carenza di istituzioni e politiche sovranazionali, sin dalla metà degli anni '80 sono state suggerite diverse iniziative: il Rapporto Brundtland, ad esempio, oltre a proporre l'elaborazione di convenzioni internazionali in parte realizzatesi alla Conferenza di Rio de Janeiro, aveva anche ipotizzato la creazione di un Programma di valutazione dei rischi globali, che avrebbe dovuto rintracciare le minacce per la sicurezza e il benessere delle popolazioni umane e degli ecosistemi a livello regionale e planetario, mentre un'organizzazione nongovernativa italiana, l'*International Court of the Environment Foundation*, sostenuta dal giudice Amedeo Postiglione, ha elaborato e sviluppato dal 1988 la proposta di istituire, come istituzione permanente delle Nazioni Unite atta a tutelare il diritto umano all'ambiente e organizzata sulla falsariga della Corte europea dei diritti dell'uomo, una Corte internazionale per l'ambiente alla quale si dovrebbe affiancare un'Agenzia internazionale per l'ambiente⁸¹. Quest'ultimo progetto, pur presentato alla Conferenza di Rio de Janeiro e appoggiato da diverse organizzazioni internazionali e nongovernative, è rima-

⁸⁰ Per un approfondimento sul ruolo svolto dall'UE al vertice di Johannesburg che tra l'altro mette in evidenza, oltre alla differenza di posizioni tra l'UE e alcuni suoi Stati membri, anche il prevalere delle istanze più liberiste della Direzione Generale del Commercio rispetto a quelle sociali ed ecologiche della Direzione Generale per lo Sviluppo e della Direzione Generale Ambiente nel determinare l'azione internazionale dell'UE cfr. S. LIGHTFOOT, J. BURCHELL, *Leading the Way? The European Union at WSSD (World Summit on Sustainable Development)*, in «European Environment», vol. 14, 6, December 2004, pp. 331-341. In merito all'emergere di una *governance* ambientale basata su pratiche responsabili volontarie assunte dal settore privato cfr. B. CASHORE, *Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority*, in «Governance», vol. 15, Issue 4, pp. 503-529.

⁸¹ Sull'argomento cfr. A. LANGER, *Su una delle caravelle per Rio naviga la proposta di un Tribunale internazionale per l'ambiente*, in ID., *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Palermo, Sellerio, 1996, pp. 188-191; A. POSTIGLIONE, *Giustizia e ambiente globale. Necessità di una Corte internazionale*, Milano, Giuffrè, 2001.

sto inattuato, come anche l'elaborazione di un piano economico di aiuti globali, un Piano Marshall per l'ambiente, formulata da diversi autorevoli diplomatici e politici tra i quali l'ex vicepresidente degli Stati Uniti, Al Gore.

Un ulteriore passo decisivo per una *global environmental governance* sarebbe la creazione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente, frutto della trasformazione dell'attuale UNEP⁸², che si

⁸² A proposito della creazione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente, di potenza pari all'Organizzazione mondiale del commercio, Hilary French rileva: «I critici temono che la costituzione di una potente agenzia ambientale toglierebbe forza alle altre istanze ambientali delle Nazioni Unite. Ma questo tipo di problemi esiste anche a livello nazionale, e l'esperienza insegna che forti agenzie nazionali hanno sempre aiutato il processo e non viceversa»; H. FRENCH, *Ambiente e globalizzazione. Le contraddizioni tra neoliberalismo e sostenibilità*, Milano, Edizioni Ambiente, 2000 (tit. orig. *Vanishing Borders. Protecting the Planet in the Age of Globalization*, Washington, Worldwatch Institute, 2000), p. 114. Sulla proposta di Organizzazione mondiale per l'ambiente che ha visto favorevoli tanto studiosi quanto diplomatici, alti funzionari delle organizzazioni internazionali e uomini politici (come Gorbaciov e Chirac) ed è stata sostenuta dal governo francese e da quello tedesco cfr. D. ESTY, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Washington, Institute for International Economics, 1994; ID, *The Case for a Global Environmental Organization*, in P. KENEN (a cura di), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Washington, Institute for International Economics, 1994; C.F. RUNGE, *A Global Environmental Organization (GEO) and the World Trading System*, in «Journal of World Trade», vol. 35, n. 4, 1994, pp. 399-426; R. RUGGIERO, *A Global System for the Next Fifty Years, Address to the Royal Institute of International Affairs*, London, Royal Institute of International Affairs, 1998; H.-J. SCHELLNHUBER et al., *World in Transition 2: New Structures for Global Environment Policy*, Bremerhaven, Germany Advisory Council on Global Change (WBGU), London, Earthscan, 2000 (disponibile on-line all'indirizzo http://www.wbgu.de/wbgu_jg2000_engl.pdf); F. BIERMANN, *The Case for a World Environment Organization*, in «Environment», vol. 42, n. 9, November 2000, pp. 22-31; K. VON MOLTKE, *The Organization of the Impossible*, in «Global Environmental Politics», vol. 1, n. 1, 2001, pp. 23-28; J. WHALLEY, B. ZISSIMOS, *What Could a World Environmental Organization Do?*, in «Global Environmental Politics», vol. 1, n. 1, 2001, pp. 29-34; F. BIERMANN, *Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society Would a World Environment Organisation Benefit the South?*, in «International Environmental Agreements: Politics, Law, Economics», vol. 2, Issue 4, 2002, pp. 297-315; D.C. ESTY, M.H. IVANOVA (a cura di), *Global Environmental Governance: Options and*

inserirebbe nell'ambito di un progressivo rafforzamento di un nuovo ordine internazionale⁸³, suggerita anche dalla Commissione europea e inserita negli auspici della dichiarazione finale del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000⁸⁴.

Il graduale sviluppo di una federazione mondiale è sicuramente il progetto più ambizioso e più affascinante da perseguire

Opportunities, New Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy, 2002, disponibile on-line all'indirizzo <http://www.yale.edu/forestry/publications/fespubfiles/geg/toc.html> (il volume offre una panoramica complessiva sulle possibili riforme istituzionali per una nuova *governance*). Per una recente critica si veda S. OBERTHUR, T. GEHRING, *Reforming International Environmental Governance: An Institutionalist Critique of the Proposal for a World Environment Organisation*, in «International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics», vol. 4, n. 4, December 2004, pp. 359-381.

⁸³ A questo proposito Michel Albert sostiene che per incamminarsi verso una federazione mondiale è necessario avanzare su tre sentieri: «il primo è quello del raggruppamento degli Stati in associazioni regionali a vocazione federale più o meno esplicita. Il secondo sentiero è quello del miglioramento delle disposizioni esistenti, secondo due metodi: il primo consiste nel rafforzare le capacità decisionali e i mezzi d'azione di gran parte delle organizzazioni internazionali, a cominciare dall'OIL (Organizzazione internazionale per il lavoro, n.d.r.) e dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), che dovrebbero attribuire maggior peso ai settori sociale e sanitario, accanto alle organizzazioni economiche e finanziarie; dall'altra parte bisogna, con tutta evidenza, creare un'Organizzazione mondiale dell'ambiente, tipo l'Organizzazione mondiale del commercio, perché si faccia carico dell'esigenza, nuova e imperiosa, dello sviluppo durevole. Questa OMA dovrebbe, per cominciare, avere i mezzi per far applicare l'insieme dei trattati e dei protocolli derivati o no dalla Conferenza di Rio. Il terzo sentiero parte dalla necessità che si fa giorno, sempre più chiaramente, di cominciare a costituire quella 'autorità pubblica a competenza universale' che papa Giovanni XXIII preconizzava già nel 1963»; M. ALBERT, *Quale ordine globale?*, in L. BONANATE, R. PAPINI (a cura di), *Pace, diritto e ordine internazionale. Quali regole per la globalizzazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 206.

⁸⁴ «Il Consiglio europeo prende atto con interesse dei lavori realizzati per quanto concerne il governo mondiale dell'ambiente e le possibili soluzioni atte a porre rimedio alle sue attuali carenze, tanto a breve quanto a lungo termine, compresa l'eventuale creazione di un'organizzazione mondiale dell'ambiente». Consiglio della Presidenza, *Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza 7-10 dicembre 2000, V. Europa dei cittadini: D. Ambiente - Ambiente e sviluppo sostenibile*, punto 44. Il testo è disponibile on-line all'indirizzo http://www.europarl.eu.int/summits/nice1_it.htm.

a lungo termine, ma soprattutto la strada più sicura per garantire una pace duratura e un futuro sostenibile. È probabilmente la strada più difficile da seguire, ma ad essa ci si può avvicinare attraverso cinque azioni parallele:

- 1) costruendo o rafforzando unioni regionali continentali;
- 2) riformando sulla base di queste unioni il sistema delle Nazioni Unite dotandolo di risorse finanziarie e umane proprie;
- 3) creando un ente sovranazionale mondiale per l'ambiente;
- 4) sviluppando Stati democratici ispirati ai valori ecologici;
- 5) sostenendo e favorendo la crescita e la forza di reti transnazionali delle organizzazioni nongovernative.

La volontà politica è indispensabile per frenare il progressivo aggravarsi di alcune emergenze globali quali la carenza dell'acqua, la fame, il riscaldamento del pianeta, l'aumento della popolazione⁸⁵, ed è necessario comprendere che nella prospettiva della sicurezza ecologica globale le azioni volte a rafforzare la democrazia e la sostenibilità ecologica a tutti i livelli vanno perseguite con-

⁸⁵ Lester Brown, fondatore del Worldwatch Institute nel 1974 e dell'Earth Policy Institute nel 2001, sottolinea come la mancanza dell'acqua che sta drammaticamente funestando intere popolazioni e regioni del mondo rischi di trasformarsi a breve termine in carenza di cibo. Per far fronte a questa situazione egli sollecita: 1) l'aumento della produttività dell'acqua, evitando sprechi e studiando metodi per potabilizzarla; 2) la riduzione della crescita della popolazione mondiale attraverso investimenti per l'assistenza alle nascite, il miglioramento della condizione di vita delle donne, una istruzione scolastica universale e l'assistenza sanitaria nei villaggi dei Paesi più poveri; 3) la riduzione delle emissioni di carbonio del 50% in dieci anni, sia mediante miglioramenti tecnologici, sia attraverso il risparmio energetico e il potenziamento delle energie rinnovabili. Brown confida che di fronte al rischio o al verificarsi di disastri ambientali la paura potrebbe generare una riconversione ecologica nel giro di pochi anni, simile a quella economico-industriale che intrapresero gli Stati Uniti di Franklin Delano Roosevelt tra il 1942 e il 1944 trasformando l'industria automobilistica in industria militare; cfr. S. POCHETTINO, *Prima che sia troppo caldo. Intervista. Poca acqua, poco cibo. L'effetto serra può portare a una crisi economica mondiale. Parola dell'ambientalista Lester Brown. Che ha tre idee per salvarci*, in «La Repubblica delle Donne», 11 dicembre 2004, disponibile on-line all'indirizzo http://italy.peacelink.org/ecologia/articles/art_8956.html; L. BROWN, *Piano B. Una strategia di pronto soccorso per la terra*, Milano, Edizioni Ambiente, 2004.

giuntamente per portare al concreto delinearsi di una federazione democratica sovranazionale inclusiva dei popoli, degli Stati e della *global civil society*⁸⁶.

⁸⁶ Amitai Etzioni precisa però, in maniera molto chiara, che per affrontare i problemi transnazionali l'attività pur importante svolta dalle organizzazioni non governative internazionali è inevitabilmente limitata e ha bisogno della nascita di qualche forma di autorità o Stato globale senza il quale non sarà possibile ottenere risultati maggiori in campo sociale, economico e ambientale; cfr. A. ETZIONI, *The Capabilities and Limits of the Global Civil Society*, in «Millennium», vol. 33, n. 2, pp. 341-353. Sull'argomento si veda anche B. ARTS, *The Global-Local Nexus: NGOs and the Articulation of Scale*, in «Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie», vol. 95, n. 5, 2004, pp. 498-510. Sul ruolo e sullo sviluppo delle ONG ambientali cfr. T. PRINCEN, M. FINGER, *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, London, Routledge, 1994.

GAETANA TRUPIANO
Università degli Studi "Roma Tre"

L'Unione europea e gli interventi nel settore della cultura I Paesi del Sud del Mediterraneo

1. *Introduzione*

Le politiche culturali interagiscono con i processi di sviluppo territoriale sostenibile nell'ambito dei programmi e dei progetti all'interno delle iniziative locali; esse promuovono un migliore utilizzo di potenzialità esistenti, tenuto conto delle esigenze di crescita socio-economica.

L'Unione europea, UE, contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, evidenziando il patrimonio culturale comune; è favorita la promozione degli scambi e della cooperazione culturale, la diffusione e lo sviluppo della cultura.

Viene incoraggiata la cooperazione tra Stati membri appoggiandone e integrandone l'azione nei settori del miglioramento della conoscenza e diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; della conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; degli scambi culturali non commerciali; della creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

È favorita anche la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura.

Il settore della cultura rientra tra le azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento dell'UE insieme alla politica industriale, alla protezione della salute umana, all'istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, alla protezione civile.

Gli interventi realizzati nel settore della cultura sono numerosi ed utilizzano specifici finanziamenti UE, oppure altre fonti di programmazione della spesa specialmente all'interno delle politiche strutturali di coesione economica e sociale a vantaggio dello sviluppo delle attività produttive e dell'occupazione. Oltre a Cultura 2000, che si occupa in modo specifico della cultura, altri programmi riguardano l'industria della cultura, la tecnologia, l'istruzione e la formazione artistica, lo sviluppo regionale.

Obiettivo del lavoro è quello di analizzare l'evoluzione e la razionalizzazione dei finanziamenti dell'UE alla cultura in un contesto di collaborazione e interesse crescente per una maggiore interdipendenza non solo economica, ma anche culturale.

L'UE svolge, in particolare, una politica di partenariato con i Paesi del Sud del Mediterraneo nell'ambito del processo di Barcellona del 1995, che prosegue nel quadro della Politica europea di prossimità. Il partenariato è sostenuto dal programma finanziario MEDA. In maniera specifica saranno esaminati i progetti europei a favore della cultura in questi Paesi. In considerazione dell'esistenza di una base culturale comune e dell'esigenza di tutelare, in particolare, il patrimonio monumentale e archeologico, il programma regionale Euromed Heritage, nell'ambito della *partnership* mediterranea coinvolge i Paesi UE e 10 Paesi del Sud del Mediterraneo nell'obiettivo di trasformare il capitale culturale dei Paesi terzi mediterranei, PTM, in attività sociali ed economiche. Si vuole migliorare la comprensione tra culture diverse e la formazione di professionisti del settore, stimolare la produzione artistica locale e la valorizzazione del patrimonio culturale.

2. I finanziamenti dell'Unione europea alla cultura

Progressivamente si è giunti al riconoscimento del contributo che il settore culturale può fornire alla costruzione di una identità europea comune, oltre che allo sviluppo economico e sociale. Da interventi specifici e molto limitati, in un tempo relativamente breve, l'UE ha riconosciuto la cultura «risorsa» per la crescita.

Accanto a politiche interne direttamente a favore della cultura, esistono interventi che indirettamente si rivolgono al settore culturale: politiche per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, per l'occupazione, la formazione e l'istruzione; rilevanti sono le azioni esterne nell'ambito delle politiche di cooperazione con i paesi del Mediterraneo attraverso programmi specifici a favore del patrimonio culturale.

Con la Comunicazione del 27 luglio 1994 è proseguita l'attività già iniziata con i programmi pilota sostenuti dal 1984; la Commissione ha definito gli interventi prioritari per la cultura: il patrimonio, il libro e la lettura, le attività artistiche da attuare attraverso la valorizzazione e la diffusione, le reti e il partenariato, l'accesso alla cultura, la ricerca e la formazione, la cooperazione culturale con i Paesi terzi e le organizzazioni culturali competenti. Dopo la Comunicazione del 1994 per ogni asse di intervento, la Commissione, a seguito di un'azione complessa di elaborazione e consultazione, ha predisposto un «Programma d'azione pluriennale» con una sua dotazione finanziaria specifica; sono stati, pertanto, predisposti alcuni programmi specifici e mirati: Caleidoscopio, Arianna e Raffaello.

Il programma Caleidoscopio (1996-1998)¹ riguardava l'arte contemporanea e la diffusione della cultura europea attraverso il sostegno alle iniziative di ampia dimensione realizzate da almeno tre *partners* nazionali. Settori interessati erano lo spettacolo dal vivo, le arti visive e la multimedialità.

Il Programma Raffaello (1997-2000)² voleva contribuire alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio culturale tangibile e intangibile, archeologico, museale, archivistico, ecc., attraverso azioni a livello europeo. La seconda azione del progetto Raffaello riguardava la cooperazione per lo scambio di esperienze e lo sviluppo di tecniche conservative del patrimonio artistico.

¹ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione 719/96/CE del 29 maggio 1996 sulla base dei favorevoli risultati di un progetto pilota.

² PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione 2228/97/CE del 13 ottobre 1997.

Il Programma Arianna (1997-1998)³ aveva l'obiettivo di favorire la diffusione di opere letterarie di origine europea attraverso la traduzione e la promozione alla lettura.

Nel Libro bianco *Crescita, competitività ed occupazione* del 1995, la Commissione europea aveva identificato la cultura quale settore che presentava interessanti prospettive di occupazione inserendo il settore stesso tra i nuovi «giacimenti di occupazione».

Sempre nel 1995, nella Dichiarazione di Barcellona, firmata dai 15 ministri degli Affari esteri UE e da 12 *partners* mediterranei e dal conseguente programma finanziario MEDA di cooperazione euro-mediterranea, la cultura è stata riconosciuta importante all'interno della politica di partenariato euro-mediterraneo che privilegia tre settori:

1. un partenariato economico-finanziario che assicuri prosperità economica;
2. un partenariato politico per la maggiore sicurezza di tutti i Paesi dell'area;
3. un partenariato nel campo sociale e culturale per favorire la comprensione tra le diverse culture.

Nell'aprile 1996 a Bologna i 27 ministri della Cultura hanno definito gli obiettivi del programma Euromed Heritage, sostenuto dal programma MEDA, con riferimento specifico alla cooperazione culturale e sociale a favore dello sviluppo e dell'occupazione.

Sempre nel 1996 la Commissione per la prima volta aveva rilevato⁴ che le politiche e le azioni della Comunità comprendevano una dimensione culturale, oppure presentavano un impatto su alcuni settori culturali. Le azioni, tuttavia, anche se ad esse sono dedicati vari strumenti, non rispondevano ad un progetto culturale e non presentavano importanti finalità culturali.

Nel successivo Consiglio di Venezia (2-5 maggio 1996) i ministri delle Politiche regionali e per l'assetto del territorio hanno sottolineato che il settore dei beni culturali può avere un ruolo di

³ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione 2085/97/CE del 6 ottobre 1997.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA (1996), *Prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea*, COM(96) 160 def., 17 aprile.

rilievo per lo sviluppo regionale e la crescita dell'occupazione nelle regioni svantaggiate dell'UE. I programmi d'intervento dei Fondi strutturali possono, infatti, contenere linee d'azione specifiche dedicate ai beni culturali, se inserite in strategie di sviluppo regionale o locale per la crescita socio-economica e l'occupazione, favorendo il turismo culturale. Rilevante è stato l'impatto delle risorse destinate al patrimonio culturale attraverso i Fondi strutturali in tutti gli Stati membri; quando la Commissione ha definito⁵ le priorità delle politiche rilevanti per la programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali ha sottolineato che la cultura rappresenta un polo economico per le strategie di crescita. La Commissione rilevava le interrelazioni tra turismo e cultura, tenuto conto delle nuove opportunità di lavoro legate alla cultura, importanti, in particolare, nelle regioni svantaggiate europee. La dimensione culturale viene integrata, quindi, nelle strategie di sviluppo del turismo affinché il territorio riesca ad attrarre investimenti esterni. Oltre alle potenzialità occupazionali, è stata posta in rilievo la flessibilità nella formazione professionale in campo culturale. Ancora nel 1996, novembre, la Commissione aveva approvato una Comunicazione⁶ sui legami tra coesione socio-economica e cultura, in considerazione del contributo della cultura stessa all'occupazione e alla capacità di attrazione degli investimenti in determinate aree territoriali. È stato sottolineato il ruolo, da sfruttare maggiormente, dei Fondi strutturali per la tutela del patrimonio e per il sostegno di produzione e imprese con potenziale di crescita ed effetti positivi sull'occupazione.

Nel Trattato di Amsterdam del 1997 era inserito l'art. 151 TUE (titolo XII)⁷ dedicato alla cultura; questi temi sono stati

⁵ COMMISSIONE EUROPEA (1999), *Comunicazione, Fondi strutturali e coordinamento con il Fondo di coesione: linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, 1° luglio, COM (1999) 344 def., GUCE., serie C, n. 267, 22 settembre.

⁶ Com (96) 216 def.

⁷ Il Trattato costituzionale del 2004 abroga i trattati precedenti riprendendone e codificandone i contenuti.

L'art. 151 del Trattato di Amsterdam del 1997 affermava:

1. la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune;

introdotti nel 1992 dopo la revisione di Maastricht che poneva i fondamenti per l'azione comunitaria in campo culturale ed era alla base della disciplina UE di settore. L'art. 151 indirizzava l'azione delle istituzioni europee al sostegno sia della cooperazione fra gli Stati membri, sia delle politiche nazionali a favore della cultura in una logica di maggiore integrazione, non solo economica.

Soltanto da questo momento la politica culturale è diventata un tema di interesse pubblico dell'UE; in precedenza l'UE non possedeva competenze in materia, anche se erano state sviluppate alcune iniziative connesse alla libera circolazione delle merci⁸. Un regime differenziato per i beni culturali è stato stabilito con il regolamento 3911/92 sull'esportazione dei beni culturali e con la direttiva 93/7/CEE sulla restituzione di beni culturali illegittimamente trasferiti dal territorio di uno Stato membro. È stata presentata una prima definizione di bene culturale.

I primi programmi di sostegno economico al settore culturale sono stati varati, quindi, sulla base dell'art. 151 TUE del Trattato di Amsterdam del 1997 che aveva introdotto la nozione di patrimonio culturale europeo.

Per quanto riguarda il settore audiovisivo, già interessato da direttive e programmi specifici⁹, è interessante l'autonomo Programma d'azione pluriennale MEDIA I (1991-1995)¹⁰ che era finalizzato a rafforzare l'industria audiovisiva europea.

2. l'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:

- miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei,
- conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea,
- scambi culturali non commerciali,
- creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

⁸ Art. 36 del Trattato sulla salvaguardia dei patrimoni storico-artistici.

⁹ CONSIGLIO (1990), *Decisione, Attuazione di un programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea (MEDIA)*, n. 90/563/CE, 21 dicembre.

¹⁰ CONSIGLIO (1995), *Decisione, Attuazione di un programma di incentivazione dello sviluppo e della distribuzione delle opere audiovisive europee (MEDIA II - Sviluppo e distribuzione 1996-2000)*, n. 95/563/CE, 10 luglio.

In effetti, gli interventi degli anni Novanta erano alquanto marginali in quanto si rivolgevano a settori specifici e non operavano nel quadro di una politica complessiva in materia culturale. Gli aspetti culturali erano inseriti nelle diverse politiche europee. Le uscite, nell'ambito delle politiche interne, destinate al sostegno della cultura e dell'audiovisivo rappresentano importi marginali.

Fino ad Agenda 2000 le politiche interne non erano direttamente volte al raggiungimento di obiettivi strettamente culturali, quanto in maniera indiretta con l'attuazione di politiche finalizzate ad altri scopi; in particolare, assumevano rilievo gli obiettivi di coesione economica e sociale sostenuti attraverso i Fondi strutturali. Alcuni progetti pilota, dalla seconda metà degli anni Ottanta, si occupavano di aspetti specifici nel settore culturale. Con Agenda 2000 l'UE aveva riconosciuto il ruolo fondamentale del settore culturale per uno sviluppo economico e sociale, equilibrato e compatibile.

Per il finanziamento di attività e progetti di natura culturale è importante il programma Cultura 2000¹¹ espressamente dedicato alla cooperazione culturale; esso rappresenta il canale di finanziamento per il periodo 2000-2004 ed è stato recentemente esteso al 2006. Già nel Consiglio della cultura del 1997 del Lussemburgo era stata proposta l'istituzione di uno strumento comunitario che comprendesse l'intero settore della cultura ridefinendo contenuti ed obiettivi dell'azione culturale europea.

Il programma d'azione Cultura 2000 presenta caratteristiche generali ed è uno strumento di finanziamento e programmazione per lo sviluppo di iniziative specifiche di cooperazione culturale nel quadro della realizzazione di uno spazio culturale comune agli europei; finanzia la cooperazione comunitaria in tutti i settori artistici. Il programma ha consentito di accrescere in modo significativo i fondi stanziati per le azioni interne, destinati in modo specifico alla cultura, pari per il 2000-2006 a 236,5 milioni di euro.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO (2000), Decisione, *Primo Programma quadro a favore della cultura chiamato Cultura 2000*, n. 508/2000/CE. 14 febbraio.

Cultura 2000, nell'ambito di progetti annuali e di accordi di cooperazione, incoraggia la creazione, la conoscenza e la diffusione della cultura europea nei campi del patrimonio culturale, della musica, del libro e della lettura, dello spettacolo dal vivo, dei beni materiali e immateriali, delle nuove forme espressive. Viene promossa la cooperazione tra istituzioni e operatori culturali e finanziate le iniziative che favoriscono lo sviluppo della cultura. Il programma fornisce un collegamento con le azioni avviate nel quadro di altre politiche UE con incidenza sulla cultura. Utilizzando questo programma, l'UE finanzia la realizzazione di progetti proposti da amministrazioni pubbliche e privati. Le azioni debbono essere caratterizzate da originalità e sperimentazione, oppure si deve trattare di azioni integrate all'interno di accordi di cooperazione anche con Stati che aderiscono allo Spazio economico europeo, Paesi dell'Europa centrale e orientale e altri Stati che hanno con l'UE patti di associazione o di cooperazione che contengano temi culturali.

Gli obiettivi sono attuati attraverso:

1. azioni specifiche, innovative e sperimentali, che interessano almeno tre Stati membri¹²;
2. azioni integrate nel quadro di accordi di cooperazione culturale¹³. Questi accordi, relativi ad operatori del maggior numero di Stati membri, intendono realizzare, per un massimo di tre anni, progetti di approfondimento e integrazione culturale;
3. eventi culturali di dimensione sovranazionale¹⁴.

Principi ispiratori dell'azione UE di sostegno sono il partenariato, visto come attività congiunta dei diversi soggetti coinvolti. Importante è l'aspetto della tutela dei beni culturali e la preferenza per progetti che attuano forme di cooperazione transnazionale.

¹² Si tratta di progetti di cooperazione per conservare, diffondere, valorizzare e salvaguardare il comune patrimonio europeo; si vuole favorire la creazione di prodotti multimediali per la maggiore accessibilità alla cultura.

¹³ Rientrano tra le «azioni integrate nel quadro di accordi di cooperazione transnazionale» la valorizzazione dei siti e dei monumenti, delle diversità culturali, del patrimonio condiviso, delle radici culturali comuni.

¹⁴ I «laboratori europei del patrimonio» contribuiscono allo sviluppo e diffusione di tecniche e metodi innovativi per la manutenzione e la salvaguardia del patrimonio culturale.

Alcune politiche europee prevedono il ricorso ai Fondi strutturali che finanziano la maggior parte della spesa UE in ambito culturale. Il Fondo europeo di sviluppo regionale, FERS, finanzia varie forme di collaborazione transnazionale e transfrontaliera specialmente nelle aree depresse e a forte declino economico. Viene incentivata la valorizzazione dei beni culturali favorendo l'intervento dei privati nella gestione dei beni culturali; sono, comunque, preferiti i progetti con ampia ricaduta sul pubblico. Il Fondo di sviluppo regionale, finanzia, comunque, progetti di restauro del patrimonio nell'ambito dei programmi di sviluppo regionali, di azioni innovative e di iniziative comunitarie; URBAN è dedicato alle aree urbane in crisi e INTERREG vuole incentivare la cooperazione tra regioni UE in diversi settori. Anche il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, FEAOG, dà sostegno allo sviluppo di aree rurali, tenuto conto di obiettivi culturali; l'iniziativa LEADER+ contribuisce al risanamento e alla valorizzazione a scopo culturale di edifici, siti, ecc.

I programmi Leonardo da Vinci e Socrates sostengono progetti di formazione professionale legati al patrimonio culturale; hanno, rispettivamente, una dotazione finanziaria per il periodo 2000-2006 di 1,15 miliardi e di 1,85 miliardi di euro. Interventi di formazione nel settore culturale sono attuati nel quadro di programmi nazionali finanziati dal Fondo sociale europeo, FSE.

Il programma MEDIA, con una dotazione di 400 milioni di euro per il quinquennio 2001-2005, promuove lo sviluppo e la distribuzione di opere audiovisive europee.

La valorizzazione del patrimonio riguarda anche la politica a favore del turismo; il programma LIFE, nell'ambito della politica ambientale, opera attraverso interventi di valorizzazione e gestione a scopo turistico di siti naturali di interesse storico e culturale.

Sullo sviluppo dei centri urbani, la decisione del Consiglio e del Parlamento del 2001 ha definito un quadro di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano.

Anche il Quinto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico finanzia ricerche sul restauro, la conservazione e la valorizzazione delle risorse culturali.

Esistono altri programmi: Società dell'informazione con una dotazione di 564 milioni di euro per la voce patrimonio culturale e 1,363 miliardi di euro per tecnologie e infrastrutture essenziali. Anche per eContent si fa ricorso a tecnologie digitali in progetti dedicati alla valorizzazione e gestione del patrimonio culturale, oltre a favorire la commercializzazione di contenuti digitali e la creazione di sistemi d'informazione multimediali riguardanti anche il patrimonio culturale; ha una dotazione di 100 milioni di euro per il quinquennio 2001-2005.

Nella Risoluzione di gennaio 2001, relativa all'applicazione della Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale dell'UE, il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza della formazione professionale e dell'artigianato artistico.

Rilevanti sono anche i prestiti a lunga scadenza della Banca europea degli investimenti, BEI, a favore di progetti di investimento con componente culturale: valorizzazione del patrimonio culturale ed architettonico, arricchimento del capitale umano, ricerca e sviluppo in ambito industriale.

La Commissione europea ha adottato alcune proposte, che coprono il periodo 2007-2013, nel campo della cultura. In particolare, per Cultura 2007¹⁵, proposta che prosegue il programma Cultura 2000, è stato proposto un *budget* di 408 milioni di euro sulla base di tre obiettivi:

1. mobilità transnazionale di tutti coloro che lavorano nel settore culturale dell'UE;
2. circolazione transnazionale delle opere d'arte e dei prodotti culturali e artistici;
3. dialogo interculturale.

È stata proposta anche la prosecuzione del programma MEDIA con un *budget* di 1,055 miliardi di euro¹⁶.

Sempre nel 2004 è intervenuta la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma per la pro-

¹⁵ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO (2004), Proposta di decisione, *Programma Cultura 2007*, luglio.

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO (2004), Proposta di decisione, *Attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo (MEDIA 2007)*.

mozione delle istituzioni a livello europeo nel settore culturale. Obiettivo è quello di concedere sovvenzioni per la promozione di programmi di lavoro delle istituzioni culturali e per il sostegno di attività culturali specifiche per il triennio 2004-2006. Le stanziamento è di 19 milioni di euro.

3. *L'Unione europea e i Paesi del Sud del Mediterraneo*

Nell'ambito della strategia internazionale, l'UE propone ai Paesi terzi mediterranei, PTM, un rapporto che supera il semplice accordo di associazione.

Il problema dei rapporti tra Comunità europea e PTM è sorto negli anni Sessanta poiché la Francia sottolineava l'esigenza di rafforzare i rapporti commerciali con questi Paesi, tenuto conto dei legami coloniali tra alcuni Stati europei e i PTM.

Soltanto nel Vertice di Parigi del 19 ottobre 1972 è stata definita una strategia, chiamata Politica globale mediterranea, per il periodo 1976-1990. Obiettivo era quello di garantire il libero accesso ai mercati della Comunità dei prodotti manifatturieri dei Paesi del Sud del Mediterraneo. I risultati di questa politica sono stati modesti in relazione alla crisi del settore tessile in Europa e all'allargamento della Comunità a Spagna, Grecia e Portogallo, produttori di beni agricoli concorrenti con quelli dei PTM.

Nel giugno 1990 la Commissione europea ha presentato una comunicazione¹⁷ che ha avviato la Politica mediterranea rinnovata. Il Regolamento del Consiglio di dicembre 1990 ha rappresentato un quadro di riferimento che ha fornito un maggiore sostegno a progetti regionali, specialmente nel campo dell'ambiente, introducendo forme di partenariato tra Comunità europea e PTM.

La vera svolta si è avuta, tuttavia, il 27 e 28 novembre 1995 quando i ministri degli Esteri dei 15 Stati dell'Unione europea e 12 Paesi del Sud e Est del Mediterraneo hanno firmato la Dichiarazione di Barcellona (Dichiarazione sul partenariato euro-mediterraneo),

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA (1990), Comunicazione: *Un nuovo profilo per la politica mediterranea. Proposta per il periodo 1992-1996*, giugno.

accordo di collaborazione e di partenariato (*partnership* euro-mediterranea) che prevedeva non solo un rafforzamento della cooperazione in campo politico, sociale ed economico, ma anche la creazione entro il 2010 di una grande area di libero scambio per l'allargamento del mercato. Obiettivi erano anche l'assistenza e l'integrazione reciproca nei settori della sicurezza, della tutela dei diritti umani e del rispetto delle diversità culturali e religiose. I 12 Paesi del Sud del Mediterraneo erano: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità nazionale palestinese; la Libia ha il ruolo di osservatore dal 1999. In effetti, con Cipro, Malta e Turchia, tra gli anni Sessanta e Settanta, la Comunità europea aveva già concluso accordi di associazione che hanno portato all'ingresso nell'UE di Cipro e Malta dal 1° maggio 2004 e alla creazione di un'unione doganale con la Turchia. Dopo 10 anni dalla Dichiarazione di Barcellona sono stati sottolineati i progressi raggiunti, anche al fine di presentare nuovi progetti.

Il processo avviato a Barcellona rappresenta uno strumento importante da un punto di vista politico ed economico e, nonostante le forti tensioni nell'area, è espressione della volontà di realizzare una zona euro-mediterranea con obiettivi comuni di sviluppo economico per creare dibattiti e attività di comune interesse. I programmi di cooperazione regionale riguardano questioni economiche, relative all'istruzione e agli scambi scientifici, informazioni tecnologiche e cooperazione per i progetti culturali. I rapporti di partenariato euro-mediterraneo si basano su un livello regionale e un livello di tipo bilaterale. È stato creato uno «Spazio euro-mediterraneo».

Nell'area dell'accordo di Barcellona vivono circa 250 milioni di persone, anche se più di metà di questa popolazione si concentra in Egitto e Turchia (Tabella 1); le differenze economiche sono ampie.

Tabella 1 - Indicatori economici (dati 2002)

| Paesi | Popolazione (milioni) | PIL nazionale (miliardi di euro) | PIL pro-capite (euro) | Tasso di Disoccupazione (%) | Tasso annuo di crescita del PIL (1993-2002) | Tasso medio annuo di crescita della popolazione (1993-2002) | Tasso medio annuo di inflazione (1997-2002) |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------|---|---|---|
| Per memoria: area dell'euro | 307,8 | 7.447,9 | 22.331 | 8,4 | 2,0 | 0,3 | 1,8 |
| Algeria | 31,3 | 62,4 | 4.828 | 26,8 | 2,5 | 1,6 | 2,7 |
| Cipro | 0,8 | 11,3 | 17.491 | 3,2 | 3,8 | 1,0 | 2,6 |
| Egitto | 70,5 | 95,5 | 3.446 | 9,0 | 4,1 | 1,7 | 3,2 |
| Giordania | 5,3 | 10,4 | 3.515 | 14,3 | 3,6 | 3,3 | 1,6 |
| Israele | 6,3 | 114,7 | 16.348 | 10,3 | 3,4 | 2,3 | 3,7 |
| Libano | 3,6 | 19,3 | 7.305 | — | 3,0 | 2,0 | 1,1 |
| Malta | 0,4 | 4,3 | 14.295 | 5,2 | 3,4 | 0,6 | 2,4 |
| Marocco | 30,1 | 40,3 | 3.665 | 12,8 | 3,0 | 1,5 | 1,8 |
| Siria | 17,4 | 24,7 | 3.156 | — | 3,9 | 2,3 | -0,2 |
| Tunisia | 9,7 | 23,5 | 5.996 | 14,9 | 4,0 | 1,2 | 2,7 |
| Turchia | 70,3 | 199,0 | 5.967 | 8,5 | 2,1 | 1,4 | 60,2 |
| Giordania e Gaza | 3,5 | 79,5 | 439 | 26,0 | — | — | 1,8 |
| Totale | 249,2 | 610,1 | 4.834 | 11,9 | 2,9 | 1,7 | 21,4 |

Fonte: FMI, Eurostat, BCE

La crescita economica risulta relativamente debole ed esistono rilevanti problemi strutturali; i due terzi del PIL sono prodotti in Egitto, Israele e Turchia. Pur superando spesso il tasso di crescita della popolazione, lo sviluppo economico non è stato in grado di creare sufficienti posti di lavoro; tenuto conto dell'incidenza alquanto elevata della popolazione in giovane età, si prevedono pressioni ulteriori sul mercato del lavoro. Il PIL pro-capite nei Paesi del Mediterraneo va dai 439 euro di Cisgiordania e Gaza ai 17.491 euro di Cipro. In numerosi Paesi una quota importante del PIL è rappresentata dal turismo, in altri (Cipro, Malta e Libano) è rilevante il settore bancario; Algeria e Siria sono esportatori netti di petrolio. La specializzazione *high-tech* è importante in Israele, mentre danno ampio rilievo all'agricoltura Paesi come la Siria, l'Egitto, il Marocco e la Turchia.

Il commercio dei PMT con l'area dell'euro è rilevante raggiungendo il 40% del commercio totale. Le importazioni dei PMT sono costituite da macchinari, prodotti manufatti e chimici; le esportazioni da prodotti agricoli, tessili ed energetici. Per il Maghreb¹⁸ i rapporti con l'UE rappresentano il 75% delle esportazioni e il 66% delle importazioni. Le rimesse dei lavoratori emigrati in Europa rappresentano una quota rilevante della bilancia dei pagamenti dei diversi Paesi del partenariato (2% del PIL). Per quanto riguarda, in particolare, il turismo, nel 2001 più di 18 milioni di turisti provenienti dall'UE hanno visitato i 12 Paesi della regione.

Negli ultimi 20 anni le politiche monetarie antinflazionistiche hanno ridotto il tasso d'inflazione, che resta elevato in Turchia. Insufficiente appare la disciplina di bilancio; gran parte di questi Paesi ha presentato disavanzi pubblici persistenti raggiungendo in media l'8% circa del PIL nel 2003. Il rapporto disavanzo/PIL è stato del 70% nel 2003.

Nel complesso le economie dei PMT sono collegate con quelle europee e ci si attende un aumento dell'integrazione commerciale e finanziaria con la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010 tra UE e Paesi del partenariato.

¹⁸ Il Maghreb è composto da Algeria, Marocco e Tunisia. Il Mashrak comprende Egitto, Giordania, Israele, Libano, Siria, Cisgiordania e Gaza.

Gli stessi regimi politici sono differenziati. A democrazie di tipo europeo quali Malta (democrazia parlamentare) e Cipro (democrazia presidenziale), si contrappongono monarchie costituzionali (Marocco), regimi presidenziali (Egitto e Tunisia) e sistemi politici ereditari (Siria).

Nel maggio 2001 è stata firmata la *Dichiarazione di Agadir*, che si inserisce nel processo iniziato a Barcellona e che rappresenta un passo fondamentale verso la prevista creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea. L'iniziativa è di tipo sottoregionale e riguarda 4 *partners*: Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania; sono presenti Paesi del Maghreb e del Mashrak. L'UE si è impegnata a sostenere sul piano finanziario e tecnico il processo di Agadir; infatti, versa un contributo di 4 milioni di euro a titolo di programma MEDA per la fornitura di assistenza tecnica ai Paesi aderenti all'accordo e per la costituzione del loro segretariato al fine di incoraggiare gli scambi e l'integrazione Sud-Sud a partire da una base sottoregionale.

Nel 2003 è stato varato il programma: «Aiutare i firmatari dell'accordo di associazione a sviluppare il libero scambio tra loro e con l'UE». Nel giugno 2003 l'obiettivo di creare nel 2010 una grande area di libero scambio è stato ribadito a Salonicco; nel dicembre 2003 si è tenuto un vertice a Tunisi che ha riunito cinque Paesi europei: Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Malta, e cinque Paesi dell'Africa settentrionale: Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia che ha confermato l'obiettivo precedente per un riavvicinamento dei Paesi del Mediterraneo.

Un interessante sviluppo si è avuto il 25 febbraio 2004 quando è stato firmato l'accordo di libero scambio tra la Giordania, l'Egitto, la Tunisia e il Marocco. L'accordo, noto come «Accordo di Agadir», avvicina i Paesi del Sud del Mediterraneo all'obiettivo di creare un'ampia zona di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010 favorendo anche gli investimenti privati nella regione. È necessario, infatti, abolire gli ostacoli agli scambi e agli investimenti a vantaggio dello sviluppo e della stabilità.

L'UE ha, comunque, concluso (approccio bilaterale) accordi di associazione con nove *partners* mediterranei: Algeria, Autorità nazionale palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco,

Siria, Tunisia; l'assistenza è fornita attraverso lo strumento finanziario MEDA¹⁹ che consente di finanziare lo sviluppo economico dei Paesi mediterranei e di sostenere il settore pubblico e quello privato. Il programma MEDA ha l'obiettivo di attuare misure di cooperazione rivolte ai Paesi terzi per la revisione delle strutture economiche e sociali a fini di sviluppo economico, sociale e ambientale e si sostituisce ai diversi protocolli finanziari bilaterali con i Paesi del bacino del Mediterraneo. Per assicurare il finanziamento di questo programma è stata istituita una linea di bilancio; MEDA per il 2004 fornisce 709 milioni di euro per cooperazione e aiuto esterno. Programmi tematici sono Euromed audiovisivo e Euromed Heritage che finanziano lo sviluppo audiovisivo e culturale dei Paesi del Mediterraneo; nell'ambito degli interventi a favore della cultura sarà approfondita l'analisi di Euromed Heritage.

L'approccio regionale riguarda tre principali assi: politico e di sicurezza; economico e finanziario; culturale, sociale e umano. L'asse politico e di sicurezza comprende iniziative comuni per garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. L'asse economico e finanziario vuole creare un'area di prosperità attraverso il partenariato economico e finanziario da realizzarsi gradualmente prima di tutto attraverso la zona di libero scambio Euro-Med entro il 2010. Dovrebbero aumentare gli investimenti e le risorse finanziarie ai Paesi che beneficiano dei fondi MEDA. L'asse culturale, sociale e umano tende a favorire l'incontro tra culture e popoli diversi.

Nel settore culturale sono state avviate numerose iniziative e programmi²⁰.

¹⁹ CONSIGLIO (1996), Regolamento, *Misure di accompagnamento finanziarie e tecniche nel quadro del partenariato euromediterraneo*, n. 1488/96 del 23 luglio, GUCE serie L n.189, 30 luglio. Il 27 novembre 2000 l'UE ha adottato il nuovo Regolamento MEDA che razionalizza e semplifica le procedure per l'attuazione della cooperazione tra UE e i *partners* mediterranei rafforzando l'aspetto della programmazione; è stata, quindi, decisa una nuova fase (2000-2006) del Programma MEDA II.

²⁰ Esiste il programma Euromed audiovisivo: Capmed per la creazione e la conservazione di archivi audiovisivi, Cinemamed per lo sviluppo dei rapporti di cooperazione tra l'UE e i PTM nel settore cinematografico e audiovisivo.

Sul piano regionale sono stati definiti, per la cooperazione, sei ambiti prioritari: industria, ambiente, acqua, società dell'informazione, energia, trasporti²¹.

In ottobre 2003 si è svolto a Roma un seminario euro-mediterraneo; in questa occasione la Banca d'Italia ha presentato una ricerca sul sistema finanziario dei Paesi del Sud del Mediterraneo. Esiste una prevalenza del sistema delle banche spesso pubbliche, con un ampio livello di concentrazione.

Il 2-3 dicembre 2003 a Napoli si è svolta la VI Conferenza ministeriale (ministri degli Esteri) euro-mediterranea per il dialogo tra le culture e civiltà e l'intensificazione della cooperazione tra UE e *partners* mediterranei. I risultati della Conferenza riguardano la revisione della *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership* (FEMIP)²² della Banca europea degli investimenti, BEI, e l'inserimento dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea²³ nel processo di Barcellona. La Conferenza di Napoli, alla quale hanno partecipato anche i ministri degli Esteri dell'UE allargata e dei PTM membri del processo di Barcellona, è servita a rilanciare il partenariato euro-mediterraneo. Erano presenti, come osservatori, i rappresentanti di Libia, Mauritania,

²¹ Tra i progetti realizzati si citano la rete euro-mediterranea d'istituti economici (FEMISE), la cooperazione in materia statistica (MEDSTAT), un sistema informativo sui saperi nella gestione delle risorse idriche locali (EMWIS/SEMIDE), l'iniziativa per realizzare una Società dell'informazione (EUMEDIS), il programma d'azione a breve e medio termine per l'ambiente (SMAP).

²² Nel 2002 la BEI ha avviato una nuova *facility* a favore dei 12 *partners* mediterranei chiamata FEMIP. Per la FEMIP i ministri degli Esteri a Napoli hanno approvato la decisione del Consiglio Ecofin di novembre 2003 che ne ha rafforzato l'assetto, arricchito gli strumenti operativi e le disponibilità finanziarie; si ipotizza la sua trasformazione in filiale autonoma della Banca europea per gli investimenti, BEI, sulla base di un consuntivo previsto a fine 2006.

²³ L'Assemblea parlamentare euro-mediterranea rappresenta un foro consultivo permanente composto da 250 deputati dei quali 120 provenienti dai PTM e 120 dall'UE; 75 sono designati dai parlamenti nazionali e 45 dal Parlamento europeo. La presidenza è attribuita ogni anno in alternanza tra Nord e Sud. La prima sessione si è tenuta il 22-23 marzo in Grecia. I lavori sono strutturati in tre commissioni parlamentari sulla base delle tre sessioni del partenariato euro-mediterraneo: 1. cooperazione politica e di sicurezza; 2. cooperazione economica e finanziaria; 3. cooperazione sociale, umana e culturale.

Bulgaria, Romania, Lega Araba, Unione del Maghreb arabo (UMA) oltre ad esponenti UE. Il FEMIP ha il ruolo di strumento rafforzato che dovrà ricoprire un ruolo di Consiglio Ecofin, limitato al Mediterraneo.

La Banca centrale europea, BCE, a metà gennaio 2004 ha organizzato a Napoli, a livello di governatori, un seminario: «Euro-sistema e banche centrali dei Paesi mediterranei» con le banche centrali dei Paesi del Mediterraneo. Erano presenti i banchieri centrali dei Paesi che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Barcellona. La riunione di Napoli è stata preceduta da un seminario a livello tecnico a Francoforte. Il tema delle discussioni ha riguardato i rapporti finanziari ed economici tra le due aree del Nord e del Sud del Mediterraneo: vantaggi e svantaggi dei singoli regimi di cambio e sui sistemi finanziari nell'area del Mediterraneo.

Nella riunione del 7 giugno 2004, presso la biblioteca di Alessandria d'Egitto, i ministri delle Finanze dei 25 Paesi membri e i 10 del Mediterraneo non UE (PTM), rappresentanti della Commissione europea, del Fondo monetario europeo (FMI), del gruppo della Banca mondiale (BM) e della Banca africana di sviluppo (BafS) hanno ribadito l'importanza di una maggiore cooperazione interistituzionale. Temi chiave sono le privatizzazioni e l'accesso delle imprese private alle diverse fonti di finanziamento. Si intende creare un Fondo fiduciario del FEMIP (FFF), mentre sono stati sottolineati i progressi del Fondo di sostegno all'assistenza tecnica del FEMIP con stanziamenti per 54,7 milioni di euro per il 2003-2004 destinati all'ambiente, al capitale umano, alle infrastrutture, all'industria e alla finanza. Si intende rafforzare il partenariato economico. In particolare, il FEMIP vuole contribuire con stanziamenti annuali di 2 mila euro²⁴ utilizzando nuovi strumenti e nuove tecniche di finanziamento, specialmente a favore di programmi di privatizzazione dei PTM: accordo quadro con le autorità interessate, assistenza al programma di privatizzazione attraverso il Fondo di sostegno FEMIP (fondi non rimborsabili).

²⁴ I finanziamenti di 2,1 miliardi di euro del 2003 hanno sostenuto progetti nel settore privato attraverso investimenti diretti esteri, *joint venture*, finanziamenti a piccole e medie imprese; è stato creato un fondo regionale di capitali di rischio.

In campo finanziario è interessante la proposta di costituire una Banca euro-mediterranea a favore dello sviluppo della regione assicurando finanziamenti in due settori: l'attuazione delle grandi opere infrastrutturali e l'appoggio al settore privato. La Banca euro-mediterranea sarà inserita nell'attività della Banca europea degli investimenti, BEI, che opera nella regione dalla metà degli anni Settanta con l'intervento di altre organizzazioni quali la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, BERS, e con l'apporto di fondi arabi. La Banca euro-mediterranea può ripetere il modello attuato dalla BERS nell'Est Europa, al fine di garantire stabilità ai programmi di sviluppo. Attraverso i finanziamenti della BEI (1,8 miliardi di euro nel 2002) e diverse donazioni, l'Europa, entro il 2007 invierà nell'area del Sud del Mediterraneo circa 10 miliardi di euro.

Dei 12 Paesi firmatari della Dichiarazione di Barcellona soltanto Cipro ha agganciato la propria valuta all'euro; Malta e il Marocco l'hanno legata ad un paniere di valute tra cui l'euro. Gli altri Paesi adottano un regime di cambio più flessibile; alcuni: Giordania, Libano e Siria, collegano la propria moneta al dollaro. La scelta del regime di cambio dipende in gran parte dagli scambi commerciali e dal ruolo del dollaro nel commercio delle materie prime. Mentre i Paesi del Maghreb si confrontano con l'Europa, i Paesi ad Est del Mediterraneo presentano rapporti privilegiati con gli Stati Uniti.

La Commissione europea, per il periodo 2005-2006, ha approvato il 4 maggio 2004 un finanziamento di 1.243 milioni di euro da destinare alle azioni di cooperazione e di aiuto esterno con i propri *partners* mediterranei. I finanziamenti operano nel quadro del programma MEDA e sono destinati a sostenere la realizzazione di una zona di pace, prosperità e sviluppo sostenibile. Nell'ambito del programma MEDA sono stati impegnati per il periodo 2000-2006, più di 5,3 miliardi di euro per programmi di cooperazione bilaterale e regionale che rappresentano l'85% dell'intero programma MEDA. I fondi rimanenti riguardano programmi regionali nelle aree politica e di sicurezza; economica e finanziaria, sociale e culturale²⁵.

²⁵ I programmi riguardano i media, i giovani, la tecnologia dell'informazione e il patrimonio culturale.

La Tabella 2 presenta gli ammontari distribuiti per Paese per gli anni 2005-2006.

Tabella 2 - *Finanziamenti per il 2005-2006, programma MEDA*

| Paese | Milioni di euro |
|------------------|------------------------|
| Algeria | 106 |
| Egitto | 243 |
| Giordania | 110 |
| Libano | 70 |
| Marocco | 275 |
| Siria | 80 |
| Tunisia | 144 |
| Area complessiva | 215 |

Fonte: Commissione europea

Nell'ambito del partenariato euromediterraneo, pertanto, prosegue il processo di Barcellona per una crescente interdipendenza tra la UE e i Paesi del Sud del Mediterraneo.

4. *Europa e cultura: gli interventi nei Paesi del Sud del Mediterraneo in campo culturale*

Al patrimonio culturale è stata riconosciuta nell'ambito della Conferenza di Barcellona del 1995 la caratteristica di strumento concreto per il rafforzamento della dimensione sociale e culturale della *partnership* euro-mediterranea. La Conferenza euro-mediterranea dei ministri della Cultura a Bologna nell'aprile 1996, già richiamata, ha individuato il patrimonio culturale quale priorità fondamentale.

Nell'ambito culturale numerose sono le iniziative e i programmi avviati dall'UE per la cooperazione e gli scambi culturali. Nell'aprile 2004, ad esempio, la Commissione UE ha stanziato un importo supplementare di 34,5 milioni di euro, a titolo di programma MEDA, per il sostegno di azioni di cooperazione in Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia. In particolare, il nuovo finanziamento è destinato ai programmi re-

lativi ai sette Paesi indicati, *partners* MEDA, per la riforma e l'ammodernamento dei sistemi di istruzione superiore e lo sviluppo della cooperazione interuniversitaria tra l'UE e i suoi *partners*. Già dal 2003 Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Autorità palestinese, Siria e Libano possono partecipare a TEMPUS a titolo di programma MEDA, che ha impegnato 20,5 milioni di euro.

I Paesi membri dell'Unione europea e i *partners* del Sud del Mediterraneo possiedono uno strumento importante destinato a promuovere la cooperazione culturale nell'ambito del programma Euromed Heritage finanziato dall'UE con il programma MEDA. Euromed Heritage I, II e III sono finalizzati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale euro-mediterraneo. Questi programmi regionali di partenariato euro-mediterraneo intendono trasformare il patrimonio culturale in una risorsa economica e sociale. I Paesi del Sud del Mediterraneo presentano, infatti, straordinarie tradizioni e un potenziale culturale rilevante e il programma Euromed Heritage intende promuovere e sostenere la valorizzazione del patrimonio culturale tangibile e intangibile creando anche *partnership* internazionali nel settore²⁶.

Euromed Heritage I, che ha coperto il periodo 1999-2002, è stato lanciato nel 1998 dai ministri della Cultura nell'incontro di Rodi, quale primo programma nell'ambito del capitolo cultura, questioni sociali e umane della *partnership* euro-mediterranea; il programma intendeva aiutare i *partners* a definire i propri programmi di sviluppo sostenibile, anche nell'ambito del turismo culturale, fornendo formazione professionale specialistica e approcci innovativi alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. Sono stati varati 16 progetti finanziati con 17,1 milioni di euro all'interno del progetto MEDA al fine di sostenere progetti di partenariato tra le principali istituzioni per i beni culturali ed esperti della conservazione e valorizzazione del patrimo-

²⁶ Nel 1991 è stata fondata UNIMED, *Mediterranean Universities Union*; si tratta di una associazione di 72 Università di 19 Paesi che si affacciano nel bacino del Mediterraneo. Il network, che si basa sulla mobilità e lo scambio di risorse umane e culturali, intende promuovere la ricerca e la didattica in una prospettiva multidisciplinare.

nio fisico ed intangibile dei Paesi europei e del Sud del Mediterraneo; particolare attenzione è stata dedicata ai prodotti dell'artigianato, ai siti archeologici e ai monumenti storici, alle tradizioni popolari e alla cultura immateriale. Si tratta di un partenariato pubblico e privato.

Obiettivi erano quelli di:

1. far conoscere il patrimonio del Mediterraneo creando cataloghi al fine di documentare la composizione e l'ampiezza del patrimonio culturale, promuovendo il turismo di elevata qualità, favorendo reti tra musei e altre istituzioni culturali;
2. scambiare esperti e assistenza tecnica, specialmente nel settore della conservazione del patrimonio e delle istituzioni;
3. promuovere le conoscenze sul patrimonio tra il pubblico e i decisori attraverso la diffusione delle informazioni, delle buone pratiche, delle metodologie e delle tecniche, delle nuove tecnologie;
4. creare una raccolta di conoscenze e tecniche da utilizzare nel settore del patrimonio mediterraneo;
5. offrire attività di formazione per i mestieri e le professioni legate al patrimonio;
6. valorizzare il patrimonio come fattore di sviluppo economico sostenibile, con la crescita degli attori locali e la promozione del turismo culturale.

Il programma ha avuto tali riscontri positivi da indurre alla predisposizione di una seconda fase. Lanciato nel 2001 Euromed Heritage II (2003-2006) deriva dall'esperienza accumulata in Euromed Heritage I. Il nuovo progetto vuole proseguire il dialogo culturale con un maggiore approccio tematico; pone particolare enfasi sulla conservazione del patrimonio intangibile del Mediterraneo. Euromed Heritage II ha lanciato 11 progetti in 27 Paesi coinvolti nel campo del patrimonio culturale con un *budget* di 30 milioni di euro. *Partners* europei e mediterranei (142), che partecipano al programma regionale Euromed Heritage II possono scambiarsi esperienze anche nel settore della conoscenza tecnica e scientifica. Possono utilizzare un nuovo sito internet al fine di rafforzare il dialogo tra le culture, punto centrale del Processo di Barcellona. Obiettivo specifico di Euromed Heritage II è quello

di accrescere la capacità dei Paesi mediterranei a gestire e valorizzare il proprio patrimonio culturale. Il programma offre risorse economiche, strutture per lo scambio di esperienze, nuove prospettive per lo sviluppo del patrimonio culturale. Le aree di intervento riguardano, in particolare, la conoscenza, le risorse umane e lo sviluppo. Ogni progetto è realizzato da un consorzio che comprende organizzazioni non *profit*, operatori pubblici e privati, organizzazioni non governative, istituti di ricerca, associazioni culturali, autorità regionali e locali con sede nell'UE e in Paesi beneficiari coperti da MEDA.

È previsto il finanziamento di altri 4 progetti nell'ambito di Euromed Heritage III, successivamente.

A Roma nel giugno 2004 i *partners* di Euromed Heritage I e di Euromed Heritage II e altre organizzazioni si sono incontrati nell'ambito di una conferenza nel corso della quale sono stati presentati i risultati dei progetti Euromed Heritage I e i progetti in corso di Euromed Heritage II. L'obiettivo è stato quello di accrescere o istituire una comunicazione tra *partners* offrendo l'opportunità di condividere *best practices*. La conferenza è stata strutturata in sessioni parallele su temi individuati dai *partners* stessi e in sessioni plenarie sulla gestione, informazione e sostenibilità; si sono svolte riunioni per progetti.

La Commissione europea ha incaricato l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, ICCD, del ministero per i Beni e le attività culturali, MiBAC, di fornire un sostegno tecnico al programma Euromed Heritage per il rafforzamento della politica euro-mediterranea. L'ICCD coordina e si occupa del monitoraggio dei progetti culturali nella regione del Mediterraneo; l'Istituto ha già partecipato a vari progetti UE e possiede il *know-how* da condividere con i Paesi mediterranei ampliando il suo campo d'azione.

Nella riunione dei ministri degli Affari esteri della VI Conferenza ministeriale euro-mediterranea, già citata, tenutasi a Napoli il 2-3 dicembre 2003 è stata decisa l'istituzione di una Fondazione euro-mediterranea per promuovere il dialogo tra le culture e civiltà. La Fondazione dovrebbe diventare un catalizzatore per tutte le iniziative che hanno l'obiettivo di accrescere il dialogo e

la comune comprensione sulla base di principi guida concordati alla Conferenza di medio termine di Creta. Almeno nello stadio iniziale, le sue strutture amministrative opererebbero quale *network* di *networks* al fine di consentire un dialogo regolare, in particolare tra circoli culturali al di fuori dei *forum* ufficiali diplomatici e culturali. I *partners* hanno confermato il loro appoggio nel lancio della Fondazione su base volontaria che riceverà risorse finanziarie con l'obiettivo di iniziare la propria attività in maniera positiva; ad ottobre 2003 ad Alessandria sono stati definiti i principi generali per il dialogo dei popoli e delle culture nella regione alla base del funzionamento della Fondazione.

All'interno del progetto MEDA, il 22 febbraio 1999, la Commissione ha approvato una iniziativa regionale per lo sviluppo della società dell'informazione euro-mediterranea (Eumedis: Euro-mediterranean Information Society) tendente a ridurre la distanza tecnologica e informativa tra i Paesi mediterranei. Il programma prevede cinque grandi settori di intervento tra cui l'accesso per via elettronica al patrimonio culturale e artistico.

Il programma Euromed Audiovisivo, varato nel 1999 tende a sviluppare il settore audiovisivo attraverso la cooperazione tra gli operatori del settore.

Dal 9 maggio al 26 settembre 2004 si è svolto a Barcellona l'*Universal Forum of Cultures* che ha affrontato tre importanti temi:

1. la diversità culturale;
2. lo sviluppo sostenibile;
3. le condizioni per la pace.

Principale *partner* dell'incontro è stato l'UNESCO con l'appoggio delle organizzazioni di 186 Stati membri.

5. Conclusioni

L'azione dell'UE nel campo della cultura, secondo il nuovo Trattato costituzionale europeo, vuole rispettare e promuovere la diversità delle culture. È questo un aspetto importante in quanto si esclude qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. La legge, oppure la legge qua-

dro europea, stabilisce le azioni di incentivazione, previa consultazione del Comitato delle regioni. Il Consiglio dei ministri adotta raccomandazioni.

Il patrimonio artistico e monumentale rappresenta una ricchezza per l'Europa e i suoi *partners* non solo da un punto di vista culturale, ma anche economico.

In questa prospettiva è importante la tutela del patrimonio culturale non solo a livello nazionale, ma anche europeo attraverso programmi specifici quali Cultura 2000; vengono erogati finanziamenti nell'ambito di progetti annuali e accordi di cooperazione, per la mobilità e la formazione degli addetti al settore. Gli strumenti alquanto numerosi, che si rivolgono anche a Paesi al di fuori dell'area UE, evidenziano l'interesse per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, anche se tra le diverse politiche il coinvolgimento finanziario dell'UE in quella culturale è alquanto ridotto; svolge una funzione di coordinamento e di integrazione rispetto alle politiche nazionali.

Fino agli anni Novanta le azioni della Comunità europea in campo culturale, anche se numerose e differenziate, risultavano dispersive e di importo limitato nell'ambito del bilancio europeo. Nelle voci di spesa delle politiche interne per il sostegno della cultura e dell'audiovisivo, le uscite sono state marginali. Più consistenti le risorse al settore culturale dei programmi e le azioni pilota per l'attuazione delle politiche interne per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (Programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico), per la formazione e gli scambi culturali (Leonardo) e per le politiche esterne di cooperazione internazionale con i Paesi del Mediterraneo (Euromed Heritage ed Euromedis).

Nel complesso esistono azioni europee per:

1. programmi specifici a favore della cultura;
2. programmi che perseguono finalità di coesione economica e sociale finanziati dai Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale, FERS; Fondo sociale europeo, FSE e Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-sezione orientamento, FEAOG);
3. programmi che rientrano in altre politiche UE.

In conclusione, si sottolineano alcune caratteristiche dell'intervento dell'UE. Esiste una forte apertura ai privati quali operatori economici e istituzioni *non profit*; un'attenzione particolare è dedicata alla formazione di professionalità nel settore culturale finanziando *stage*, opportunità di lavoro; si favorisce la mobilità delle persone e la circolazione delle opere, viene promossa l'industria culturale. I finanziamenti possono rivolgersi all'applicazione di nuove tecnologie al patrimonio culturale. Dopo una prima fase precedente il 1992, quando le azioni che interessavano il settore culturale erano occasionali e saltuarie, nella seconda fase (seconda metà degli anni Novanta) le azioni sono diventate numerose e differenziate anche se non appaiono coordinate tra loro. Con la terza fase, iniziata a partire dal 2000, le azioni culturali vengono rafforzate ed integrate.

Da un punto di vista finanziario, per quanto riguarda le azioni esterne (bilancio europeo) di cooperazione internazionale con i Paesi del Mediterraneo, è importante il programma MEDA, meccanismo di appoggio dell'UE al processo di Barcellona che ha l'obiettivo di sostenere i Paesi del Sud del Mediterraneo nella difficile transizione verso una moderna economia di mercato. Parte dei fondi si rivolgono al dialogo tra culture e al sostegno di programmi a favore della tutela e valorizzazione del patrimonio.

Dal 1995 con la Dichiarazione di Barcellona è in atto, infatti, un processo di collaborazione tra UE e regioni del Sud del Mediterraneo per ridurre gli ostacoli agli scambi e favorire gli investimenti con l'obiettivo di realizzare una zona di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010 al fine di:

1. accelerare il processo di sviluppo socio-economico sostenibile migliorando le condizioni di vita delle popolazioni, aumentando i tassi di occupazione e riducendo il *gap* esistente tra le diverse regioni euro-mediterranee;
2. favorire la cooperazione e l'integrazione regionale.

La creazione dell'area di libero scambio dovrà essere accompagnata da misure di tutela per i PTM.

Nel decimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona, la 9th *EuroMediterranean Economic Transition Conference* di aprile 2005: «*From Barcelona to the European Neighbourhood Policy*» si

concentrerà sui risultati economici del processo di Barcellona e degli accordi di associazione esaminando le prospettive future e le nuove linee della *partnership* nel contesto della Politica europea di vicinato.

L'UE, insieme allo strumento FEMIP della BEI, fornisce ogni anno ai Paesi mediterranei un totale di circa 3 miliardi di euro in aiuti non rimborsabili e prestiti.

I legami riguardano anche l'aspetto della cultura, concretizzandosi, in modo specifico, nell'iniziativa Euromed Heritage I, II e III, nell'ambito del programma MEDA. È importante favorire, infatti, il dialogo Nord-Sud utilizzando Euromed Heritage al fine di promuovere e conservare il patrimonio culturale del Mediterraneo.

I programmi Euromed Heritage combinano l'esigenza di conservazione e protezione del patrimonio culturale con quella dello sviluppo locale; sono favoriti i legami tra patrimonio culturale, contesto umano e sociale locale. Questo obiettivo può essere raggiunto considerando il patrimonio culturale quale risorsa che possiede potenzialità umane, naturali ed economiche che debbono essere utilizzate completamente a beneficio della popolazione locale. Sviluppo e gestione del patrimonio culturale sono temi complessi che esigono la collaborazione dei diversi operatori interessati.

I collegamenti tra patrimonio culturale e sviluppo delle attività economiche sono possibili attraverso una attenta valutazione degli aspetti positivi e negativi della crescita del settore turistico e dei distretti culturali; è importante lo sviluppo di programmi di formazione professionale per le diverse professionalità.

Le prospettive per le politiche a favore del patrimonio culturale debbono essere inserite all'interno della strategia di Lisbona per il miglioramento della competitività dell'UE, considerata in un contesto globale che comprenda anche i *partners* mediterranei; le risorse culturali rientrano in questa azione che promuove l'innovazione, per lo sviluppo tecnologico e della ricerca, della conoscenza e dell'informazione, della creazione di occupazione e formazione professionale. Il programma Euromed Heritage può contribuire certamente alla discussione relativa alla strategia di Lisbona.

I Paesi del Sud del Mediterraneo non hanno attualmente la prospettiva di diventare membri UE, ma rientrano nella politica di vicinato o di prossimità europea nei confronti degli Stati confinanti.

Nel tempo, il modo di interpretare la cooperazione tra UE e PTM si è modificata. Lo stesso settore culturale da ambito specifico è diventato risorsa importante per lo sviluppo socio-economico. Le politiche di azione esterna del bilancio europeo (politiche di cooperazione con i PTM) hanno previsto programmi specifici relativi al patrimonio culturale.

La nascita della Fondazione euro-mediterranea per il dialogo tra le culture, l'evoluzione del Fondo euro-mediterraneo di investimento e partenariato (FEMIP) e l'inclusione, con funzioni consultive, dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea nel processo di Barcellona sono i principali recenti risultati della modifica della politica UE nei confronti dei PTM.

L'intervento europeo è limitato e reso meno flessibile, tuttavia, dalla presenza, nell'ambito delle procedure decisionali, del vincolo della deliberazione all'unanimità dei membri del Consiglio e la codecisione con il Parlamento europeo. D'altra parte, i Paesi UE presentano spesso culture e tradizioni alquanto differenziate e il consenso unanime è giustificato, anche se rende più complessa l'azione europea a livello culturale.

BIBLIOGRAFIA

- AMATO A. (1995), *La svolta di Barcellona*, in *Politica internazionale*, IPALMO, n. 4-5.
- BANCA CENTRALE EUROPEA (2004), *I Paesi partner del "processo di Barcellona" e le loro relazioni con l'area dell'euro*, in *Bollettino mensile BCE*, aprile, pp. 71-79.
- BULLETIN QUOTIDIEN EUROPE, numeri vari.
- GIACINTI R. (2004), *La promozione della cultura e dell'arte. Cultura 2000*, in Giacinti R. (a cura di), *Gli enti per i servizi culturali*, Santangelo di Romagna, Maggioli, p. 153-156.
- GUARINI M.R. (2001), *Azioni comunitarie a favore delle attività e dei beni culturali*, in GROSSI R., GUARINI M.R. (a cura di), *Finanziamenti per la cultura*, Quaderni Federculture, Roma, Edizioni CieRre, pp. 53-89.
- KAVVADIA H. (2004), *Un ruolo rafforzato per il FEMIP. Incontro ministeriale ad Alessandria d'Egitto*, in *Banca europea per gli investimenti, BEI informazioni*, n. 2.
- KAVVADIA H. (2004), *Seconda riunione del Comitato degli esperti del FEMIP ad Amsterdam*, in *Banca europea per gli investimenti, BEI informazioni*, n. 3.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999), *Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, Regioni italiane Obiettivo 1*, Roma.
- MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI (1996), *Finanziamenti comunitari e beni culturali*, Ufficio studi, Roma.
- VAITOS C. (1978), *Crisis in regional economic cooperation (integration) among developing countries: a survey*, in *World Development*, vol. 6,
- VENDITTO B. (1995), *L'integrazione Maghrebina*, in *Politica internazionale*, IPALMO, n. 3.
- VENDITTO B. (1997), *La cooperazione euro-mediterranea: il caso maghrebino*, in MANCUSO I., PETROCELLI E. (a cura di), *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, pp. 211-237.

Principali siti consultati:

www.europa.eu.int
www.esteri.it
www.euromed.net
www.euromedheritage.net
www.unimed-culturalheritage.org

MARCO STOLFO
Università degli Studi di Torino

Le risoluzioni del Parlamento europeo sulla tutela delle lingue minoritarie e la prospettiva costituzionale

1. *Introduzione*

Con il presente intervento si intende illustrare il contenuto delle risoluzioni sulla tutela delle lingue minoritarie approvate dal Parlamento europeo e confrontare gli indirizzi e gli orientamenti espressi in materia dall'Aula di Strasburgo e le disposizioni previste dal nuovo *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, su cui i Capi di Stato e di governo dei 25 Stati membri dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo il 18 giugno 2004 e che hanno sottoscritto ufficialmente il successivo 29 ottobre a Roma.

L'orizzonte temporale considerato, per presentare l'attività del Parlamento europeo a sostegno della tutela delle lingue minoritarie, è quello compreso tra il 1979 e i giorni nostri. Si tratta per certi versi di una scelta obbligata, tenuto conto del fatto che prima dell'elezione diretta del Parlamento europeo, in generale, in ambito comunitario si registrano ben poche iniziative o azioni particolarmente significative al riguardo. Al contrario, in seno alle altre organizzazioni europee, sin dal dopoguerra, si può individuare un vero e proprio itinerario che testimonia una crescente attenzione dedicata alla questione, di cui terranno conto gli eurodeputati nell'elaborare e discutere le loro proposte.

Per questa ragione si propone anche una sintetica trattazione dell'attività in questo campo condotta da Consiglio d'Europa e

CSCE prima del 1979, nonché una serie di riferimenti ai documenti ufficiali successivi e alle altre iniziative comunitarie avviate in seguito alle posizioni assunte dal Parlamento di Strasburgo. Si ritiene, inoltre, opportuno inquadrare preliminarmente sul piano teorico l'oggetto d'interesse delle risoluzioni prese in esame.

2. *Lingue minoritarie, minoranze e tutela*

Che cos'è una *lingua minoritaria*? A una domanda del genere si potrebbe rispondere in questo modo: «è la lingua di una minoranza linguistica». Si tratta di una definizione corretta e semplice, ma, probabilmente, poco soddisfacente, poiché non chiarisce né *lingua* né *minoranza*. In ogni caso è un punto di partenza, dal quale ci si può muovere in direzione del risultato dello studio condotto a metà anni Settanta da Francesco Capotorti per conto della Commissione Diritti umani dell'ONU, in base al quale si può affermare che una minoranza «è una comunità insediata nel territorio di uno Stato in modo compatto o sparso, numericamente inferiore alla restante popolazione, i cui membri si differenziano dagli altri cittadini dello Stato stesso per caratteristiche etniche, linguistiche o religiose e manifestano, anche in maniera implicita, un sentimento di solidarietà allo scopo di mantenere la loro cultura, la loro lingua o la loro religione»¹.

La minoranza è quindi un gruppo di persone che è «minore» in termini quantitativi, è «diverso» sotto un qualche profilo che possiamo chiamare per brevità «qualitativo» e condivide una certa «percezione» di sé e della propria comune diversità dal resto della popolazione dello Stato in cui si trova. Ma non solo: normalmente un gruppo minoritario è tale non tanto per la consistenza numerica, bensì anche (e soprattutto) perché, all'interno dello Stato, i suoi membri sono oggetto di forme di discriminazione attuate sia palesemente, per mezzo di statuti giuridici che reprimono e vietano, basandosi sulla/sulle sua/sue diversità, sia in forma meno

¹ Cfr. F. CAPOTORTI, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, UN, 1979.

esplicita attraverso statuti giuridici che, confondendo eguaglianza con omogeneità e omologazione, non riconoscono la/le diversità e non tengono conto degli specifici bisogni che ne derivano. Pertanto le minoranze in sé non esistono, ma si definiscono come tali soltanto «strutturalmente», vale a dire sulla base dei rapporti con le maggioranze e quindi della struttura degli Stati nazionali che si presumono rigorosamente monolingui².

Nel caso della *minoranza linguistica* il profilo «qualitativo» che la distingue e la vede contrapposta alla maggioranza è costituito dalla *lingua*, in estrema sintesi: un sistema fonetico, grammaticale e lessicale per mezzo del quale gli appartenenti ad una comunità comunicano tra loro e il cui uso stesso definisce la comunità e l'appartenenza alla comunità medesima³. Le lingue delle minoranze sono chiamate *minoritarie* o *minorizzate*, per sottolineare la loro condizione, o con le espressioni, più sfumate e riferite alla loro presenza nella società, *lingue meno usate* o *meno diffuse*⁴. Nel glossario pubblicato nel 1995 dall'EBLUL, l'Ufficio europeo per le lingue meno diffuse (appunto)⁵, si trova la seguente descri-

² Cfr. N. ROULAND, *Aux confins du droit: anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991.

³ Cfr. N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Decima edizione, Bologna, Zanichelli, 1976, p. 963; G.R. CARDONA, *Dizionario di linguistica*, Roma, Armando, 1989, p. 190; E. SAPIR, *Il linguaggio. Introduzione alla linguistica*, Torino, Giulio Einaudi, 1969, p. 8; J. LYONS, *Lezioni di linguistica*, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 5; R.A. HALL, *Introductory Linguistics*, Philadelphia/New York, Chilton Books, 1964; A. MARTINET, *Elementi di linguistica generale*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 28.

⁴ Cfr. l'espressione inglese *lesser used* e quella francese *moins repandues* in S. CARREL, *Keywords, a step into the world of lesser used languages*, Brussel-Bruxelles, The European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL), 1995.

⁵ L'Ufficio europeo per le lingue meno diffuse (*European Bureau for Lesser Used Languages*, EBLUL) nasce nel 1982, sulla spinta della prima risoluzione del Parlamento europeo sulla tutela delle lingue minoritarie, per iniziativa congiunta di alcuni membri del Parlamento europeo e di esponenti di diverse organizzazioni culturali impegnate nella valorizzazione delle lingue minoritarie. Si tratta di un ente indipendente, senza fini di lucro, la cui attività è finalizzata alla tutela e alla promozione delle lingue minoritarie e delle relative culture dei Paesi dell'Unione europea. Il suo impegno consiste nel cercare ed ottenere un adeguato supporto giuridico e politico a livello europeo, statale e regionale, nel

zione di «minority (or minorised, or lesser used) language»: «è una lingua che, come risultato delle sue strutture, dei suoi suoni, delle sue caratteristiche e della sua storia, è differente e distinta dalla lingua dominante di uno Stato ed è parlata e/o scritta in un determinato territorio da un inferiore numero di persone»⁶. Questa definizione si applica a lingue alle quali «non è garantita giuridicamente neppure l'attribuzione di un livello minimo di co-ufficialità nel territorio in cui sono tradizionalmente parlate» e pertanto il loro sviluppo può essere condizionato, minacciato e impedito e il loro uso «tende a diminuire o addirittura a scomparire», ma vale altresì per quelle che sono riuscite ad ottenere «un qualche grado di riconoscimento ufficiale»⁷, riuscendo così, almeno in parte, ad invertire la tendenza alla marginalizzazione. Rientrano in questo quadro casi molto diversi. Riguarda sia lingue di popolazioni «che la storia ha posto entro i confini di uno Stato e che usano la lingua ufficiale di quello oltre frontiera», come per esempio il tedesco in Italia, Belgio o Danimarca, il danese in Germania, il francese in Italia, lo sloveno in Italia e in Austria, per le quali si può eventualmente precisare usando l'espressione «lingue in situazione minoritaria», sia lingue «che in nessun luogo hanno posizione dominante nelle società in cui sono usate», anche se talvolta – per esempio il gallese nel Regno Unito, il friulano e il sardo in Italia, il frisone nei Paesi Bassi – hanno una diffusione territoriale che va oltre la minoranza numerica della popolazione di determinate regioni⁸. È anche per questa ragione che talvolta accanto a *lingue minoritarie* si utilizza, come sinonimo, anche l'ambigua⁹ espressione *lingue regionali*, come nel caso della cele-

promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze tra i gruppi impegnati a favore delle lingue meno diffuse, nel cercare ed ottenere adeguati finanziamenti, specialmente dalla Commissione, nell'elaborare ed attuare progetti riguardanti le lingue minoritarie e nel creare strutture adeguate a sostenere le autoctone comunità linguistiche europee: cfr. EBLUL, www.eblul.org.

⁶ S. CARREL, *Keywords. A Step into the World of Lesser Used Languages*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1995, p. 37.

⁷ *Ibidem*. Cfr. anche B. MENGLASSI, *Definitions*, in EBLUL, www.eblul.org.

⁸ Cfr. S. CARREL, *op. cit.*, p. 37 e H. GIORDAN, *Les minorités en Europe. Drois linguistiques et droits de l'homme*, Paris, Kimé, 1992, pp. 27 e 28.

⁹ Si tratta di un'espressione nata in Francia per definire le lingue minori-

bre *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, convenzione adottata dalla Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa il 29 giugno 1992, in cui si può trovare la seguente definizione di «lingua regionale o minoritaria», che riprende quanto sostenuto da esperti, studiosi e organizzazioni: si tratta di una lingua «diversa da quella/e ufficiale/i di uno Stato e dai suoi dialetti» e «tradizionalmente usata in un dato territorio di uno Stato da cittadini dello stesso che formano un gruppo numericamente inferiore rispetto al resto della popolazione»¹⁰. Nell'attuale Unione europea sono circa 60 milioni le persone che hanno come lingua propria una lingua minoritaria.

Le definizioni di minoranza e lingua minoritaria permettono, di per sé, di chiarire in che cosa consiste la tutela. Di fronte a situazioni in cui esistono lingue che hanno caratteri di individualità e diversità, ma spesso non sono riconosciute come tali, e la cui presenza nella società, nel territorio in cui sono tradizionalmente usate, è limitata e subordinata rispetto alla «lingua dominante», tutelare le lingue minoritarie significa riconoscere ufficialmente la loro esistenza e specificità e sostenerne e promuoverne l'insegnamento e l'uso nelle scuole e l'utilizzo in tutti gli ambiti della vita pubblica, dai media alla pubblica amministrazione, dalla toponomastica all'economia e alla produzione culturale. A tale scopo sono necessari strumenti giuridici di tutela che mettono a disposizione le risorse necessarie per sviluppare azioni di pianificazione linguistica (*language planning*), che comprendono strumenti – grafia normalizzata (dove necessario), dizionari, banche dati terminologiche, manuali scolastici – adatti all'utilizzo della lingua nei diversi ambiti comunicativi e come mezzo di produzione culturale

tarie in opposizione alla «lingua nazionale» (lingua e basta), che è quella francese, e talvolta usata anche per «tutto il resto», cioè patois, dialetti, varietà, vernacoli. Nelle *Definitions* presenti sul sito dell'EBLUL (www.eblul.org), Bertrand Menciassi sottolinea come l'espressione «lingua regionale» è usata in quegli Stati in cui per ragioni politiche non si usa l'espressione «lingua di minoranza»: «il tedesco di Alsazia, nello Stato francese, è una lingua regionale, mentre il tedesco dello Jutland del sud, in Danimarca, è una lingua minoritaria».

¹⁰ COUNCIL OF EUROPE, *European Charter for Regional or Minority Languages*, ETS n. 148, CoE, 1992.

e garanzie circa l'uso delle lingue ammesse a tutela in tutti gli ambiti, a partire dai rapporti tra cittadini e istituzioni e dall'accesso ai mezzi di comunicazione di massa¹¹.

Soffermarsi, seppur brevemente, sulla tutela richiede ancora una riflessione sui suoi destinatari, che – a seconda delle formulazioni – sono letteralmente le *lingue minoritarie*, le *minoranze linguistiche*, i *diritti delle minoranze linguistiche*, i *diritti di coloro che fanno parte di minoranze linguistiche*. È necessario tenere conto di quanto sostiene il linguista Edward Sapir («la lingua esiste solo in tanto e in quanto è effettivamente usata: parlata e udita, scritta e letta»¹², e quindi se c'è qualcuno che la usa), e del significato che l'uso della lingua propria ha per un individuo (come segno di appartenenza alla corrispondente cultura, come fattore di riconoscimento dell'appartenenza a un gruppo sociale, come manifestazione della volontà di riconoscersi in esso e nella sua cultura, come strumento e simbolo di relazioni con e in una determinata comunità)¹³.

Si può comprendere, così, come sia difficile distinguere tra lingua, comunità linguistica e singoli locutori. Le azioni di tutela, se sono effettivamente tali, non possono che riguardare sia la lingua, sia i suoi locutori, sia la comunità definita dall'uso della lingua stessa. Esse, ovviamente, riguardano anche i diritti (di essere se stesso, di voler essere se stesso, di riconoscersi in un gruppo di cui condivide i valori linguistici e culturali, di garantire se stesso nei confronti delle leggi e dell'organizzazione dello Stato)¹⁴ di ciascuna persona che usa o vuole usare la propria lingua e pertanto fa parte della comunità linguistica. Sono diritti che possono essere effettivamente goduti solo in una dimensione collettiva (a meno di ridurre i diritti linguistici alla sola possibilità di parlare da solo...)¹⁵.

¹¹ Cfr. J.C. CORBEIL, *Vers un aménagement linguistique comparé*, in J. MAURAS, *Politique et aménagement linguistiques*, Paris - Québec, Conseil de la Langue Française & Le Robert, 1987, pp. 553-566.

¹² Cfr. E. SAPIR, *op. cit.*, p. 155.

¹³ Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, vol. I, p. 24 e p. 46 e sgg.

¹⁴ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, pp. 185-204.

¹⁵ Cfr. S. CARREL, *Dal diritto individuale al diritto collettivo*, Brussel-

Oltre che alla sfera dei diritti linguistici, che si collocano tra i diritti fondamentali dell'uomo¹⁶, la tutela risponde anche ad un'altra esigenza: il riconoscimento di tutte le lingue (e implicitamente di tutte le corrispondenti comunità) come parti del patrimonio culturale dell'umanità.

3. Europa e tutela delle lingue minoritarie (1949-1979)

Pace, solidarietà, diritti e unità: si possono sintetizzare con queste parole gli obiettivi che stanno alla base del processo di integrazione europea, così come è stato avviato a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. In questo contesto si colloca anche la tutela delle lingue minoritarie e di tutte le varie tipologie di minoranze, intesa non solo come ambito di riconoscimento e garanzia di diritti fondamentali e come fondamento culturale per l'edificazione di un'Europa che oggi si definisce esplicitamente «unita nella diversità»¹⁷, ma anche come opportunità per prevenire o risolvere conflitti e situazioni di crisi. Si tratta di una questione europea che è affrontata a livello (e con respiro) continentale seguendo un percorso parallelo all'avvio e all'evoluzione del processo di integrazione.

Ad occuparsene è in primo luogo il Consiglio d'Europa, organizzazione intergovernativa nata il 5 maggio 1949 con lo scopo

Bruxelles, EBLUL, 1995; W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 65; D. ROUSSEAU, *La philosophie du droit*, in H. GIORDAN, *op. cit.*, pp. 79-85; e C. LEFORT, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981.

¹⁶ Cfr. B. DE WITTE, *Le principe d'égalité et la pluralité linguistique*, in H. GIORDAN, *op. cit.*, pp. 55-62; P. CARROZZA, *Lingua, politica, diritti: una rassegna storico-comparatistica*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 1456 e sgg.; A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale italiano* in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, pp. 298 e sgg.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 38 e sgg.; B. DE WITTE, *The Protection of Linguistic Diversity Through Fundamental Rights*, Istituto universitario europeo, 1985.

¹⁷ Cfr. il *Preambolo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, firmato a Roma il 29 ottobre 2004: *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles, Consiglio dell'Unione europea, 2004, (CIG 087/04) <http://ue.eu.int/igcpdf/it/04/cg00/cg00087.it04.pdf>.

di conseguire una più stretta unione tra gli Stati al fine di salvaguardare gli ideali che costituiscono il patrimonio comune dei membri e agevolare il progresso economico e sociale europeo, attraverso accordi in diversi ambiti, da quello culturale a quello amministrativo, e proteggendo i diritti umani e le libertà fondamentali.

Coerentemente con questi obiettivi, viene redatta e sottoscritta la *Convenzione europea sulla tutela dei diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali*. Firmata il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, essa, in linea con la *Dichiarazione dei diritti fondamentali dell'uomo* del 1948¹⁸, enuncia, tra l'altro, all'articolo 14 il principio di non discriminazione in base (anche) alla lingua e presenta, agli articoli 5, 6 e 10, alcuni esempi della sua applicazione in materia di uso delle lingue in campo penale¹⁹. È poi l'Assemblea consultiva, composta di delegati eletti dai Parlamenti degli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa, ad esprimersi nel 1961 in materia di tutela delle minoranze, con la Raccomandazione 285 che richiede l'inserimento nella *Convenzione europea sulla tutela dei diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali* di un protocollo aggiuntivo al riguardo e sottolinea che «alle persone appartenenti ad una minoranza non può essere negato il diritto di avere una propria vita culturale, di usare la propria lingua, di aprire le proprie scuole e di ricevere istruzione nella lingua da loro scelta»²⁰.

Gli anni Settanta, influenzati dalla vitalità delle minoranze nell'esprimere le proprie esigenze di riconoscimento e tutela, vedono un fiorire di iniziative, assunte ancora in prevalenza in seno al Consiglio d'Europa. Nella *Dichiarazione di Galway* (1971) la Conferenza permanente delle Amministrazioni locali richiede che vengano prese le necessarie misure a favore della tutela delle lingue e culture delle comunità etniche minoritarie e periferiche²¹.

¹⁸ UNITED NATIONS, *Universal Declaration of Human Rights* (10/12/1948), New York, UN, 1948.

¹⁹ COUNCIL OF EUROPE, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (Rome, 4/11/1950), CoE, Strasbourg, 1951.

²⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 285* (1961), CoE, Strasbourg, 1962.

²¹ COUNCIL OF EUROPE – CONFERENCE OF LOCAL AUTHORITIES OF EUROPE

Pochi anni dopo, a Oslo nel 1976, sono i ministri della Cultura degli Stati membri ad adottare una risoluzione in cui si riconosce «il carattere plurale delle nostre società, i diritti dei gruppi minoritari, le loro espressioni culturali»²². L'anno successivo è nuovamente l'Assemblea consultiva a prendere posizione sull'argomento, con la Raccomandazione 814, nella quale la diversità culturale è riconosciuta quale insostituibile ricchezza per il Continente e, pertanto, si ritiene necessaria la tutela attiva delle minoranze linguistiche²³, e con l'Ordine 364, con cui è commissionato uno specifico studio sulla situazione delle lingue minoritarie e dei dialetti²⁴. Con la *Dichiarazione di Bordeaux* (1° febbraio 1978) la Conferenza permanente delle amministrazioni locali, rafforzata a partire dal 1975 dalla presenza degli esponenti delle regioni, si esprime a chiare lettere a favore di un'Europa «che rispetti la pluralità culturale e linguistica» e ribadisce l'urgenza di «rivolgere particolare attenzione al problema delle lingue e delle culture delle minoranze»²⁵.

Contribuisce alla crescita di attenzione alle istanze di tutela anche l'avvio del processo di distensione Est-Ovest, per cui opera la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), che con l'*Atto finale di Helsinki* del 1° agosto 1975 si afferma come 'luogo' d'incontro e di dialogo in materia di sicurezza e diritti umani (e quindi anche di tutela delle minoranze), tra l'altro sostenendo con forza il principio di non discriminazione e riconoscendo «il contributo che le minoranze nazionali e le culture regionali possono fornire» alla cooperazione tra gli Stati²⁶.

(CLAE), *The Galway Declaration* (1971), Coe, Strasbourg, 1971. Cfr. anche I. PAGES (a cura di), *VadeMecum...*, Brussel-Bruxelles, EBLUL, 1995 p. 12.

²² COUNCIL OF EUROPE – OSLO CONFERENCE OF EUROPEAN MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR CULTURAL AFFAIR, *Resolution No 1* (1976), Coe, Strasbourg, 1976.

²³ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 814* (1977), CoE, Strasbourg, 1977.

²⁴ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Order No 364* (1977), CoE, Strasbourg, 1977.

²⁵ COUNCIL OF EUROPE – CONFERENCE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (CLRAE), *The Bordeaux Declaration* (1978), Coe, Strasbourg, 1978.

²⁶ Cfr. I. PAGES (a cura di), *Vade-Mecum...*, cit., p. 29.

Verso la fine del decennio qualche interrogazione parlamentare sull'argomento o qualche sporadico richiamo adesso in documenti come il *Parere sull'azione comunitaria nel settore culturale*, espresso su questo tema dal Comitato economico sociale il 20 dicembre 1978, e la *Risoluzione sui problemi dell'istruzione nella Comunità europea*, approvata il 31 ottobre dello stesso anno, segnalano che anche in ambito comunitario si registra una certa attenzione nei confronti della tutela delle lingue minoritarie²⁷. Il salto di qualità in questo senso si avrà soltanto in seguito alla prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo tra il 7 e il 10 giugno 1979.

4. Il Parlamento europeo e la tutela delle lingue minoritarie

Si può parlare di livello europeo della tutela delle lingue minoritarie solo in seguito all'avvio di iniziative in questo campo ad opera degli organi comunitari e in particolare sulla spinta delle prese di posizione assunte dal Parlamento europeo. Esso, forte dell'autorevolezza, della legittimità e della capacità di dialogo con la società derivanti dal voto popolare, affronta la questione con particolare dedizione. Basti pensare che, nell'autunno del 1979, pochi mesi dopo l'avvio dei lavori del primo Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini, ci sono già due proposte di risoluzione, sottoscritte da esponenti del gruppo socialista, che riguardano questo argomento²⁸. Il dibattito sul tema si apre all'ini-

²⁷ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Interrogazione scritta n. 1000/78 dell'on. Schyns alla Commissione delle Comunità europee (22 gennaio 1979) «Azione comunitaria nel settore culturale e minoranze linguistiche»*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE)*, NC 101/13, del 23 aprile 1979; e PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sui problemi dell'istruzione nella Comunità europea* (relatore on. Patrick J. Power), 31 ottobre 1978 (Doc. 410/78, PE 55.467/def).

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione su una Carta dei diritti delle minoranze etniche*, presentata dagli onn. Arfè, Gatto, Didò, Estier, Ferri, Lezzi, Puletti, Ripa di Meana, Ruffolo, Zagari, Cariglia e Josselin conformemente all'art. 25 del Regolamento, il 28 settembre 1979 (Doc. 1-371/79, PE 59.835); e PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione su una Carta delle*

zio del 1980, quando vengono presentate altre due proposte, rispettivamente da comunisti²⁹ e popolari³⁰, e prosegue nei mesi successivi, con l'ulteriore contributo di una quinta proposta³¹, concludendosi tra il 15 e il 16 ottobre 1981 con la discussione in aula e la conseguente approvazione della *Risoluzione su una Carta delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche*³², nota anche come «Carta di Strasburgo» o con il nome del suo relatore, il socialista italiano Gaetano Arfè.

4.1 1979-1984, le due risoluzioni Arfè

La risoluzione si caratterizza per l'elevato profilo qualitativo dei suoi contenuti. Essa, infatti, offre un'immagine ad alta definizione della complessa realtà delle comunità di lingua e cultura minoritarie presenti in Europa, chiarisce con profondità le motivazioni e i principi che stanno alla base della necessità di assumere iniziative politiche di tutela e individua una serie di misure concrete da attuare, proponendole sia ai governi e ai poteri regionali e locali degli Stati membri sia alla Commissione europea e al Consiglio dei ministri.

lingue e culture regionali, presentata dagli onn. Hume, Josselin, Ruffolo, Vondeling, Kavanagh, Linde, Clwyd, Gredal, Collins e Colla conformemente all'art. 25 del Regolamento, il 26 ottobre 1979 (Doc. 1-436/79, PE 60.833).

²⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione sulla tutela delle minoranze della Comunità*, presentata dagli onn. Cardia, Gouthier, Cinciari-Rodano e Papapietro conformemente all'art. 25 del Regolamento, il 15 gennaio 1980 (Doc. 1-794/79, PE 63.240).

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione sulla tutela dei gruppi etnici e delle minoranze linguistiche all'interno della Comunità europea*, presentata dagli onn. Dalsass, Von Hassel, Bocklet, Goptel, Verroken, Ingo Friedrich, Fursten, Helms, Früh, Fuchs, Croux e Luster conformemente all'art. 25 del Regolamento, il 20 febbraio 1980 (Doc. 1-790/79, PE 63.238).

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione sulla tutela dei diritti dei popoli e delle minoranze*, presentata dall'on. Coppeters conformemente all'art. 25 del Regolamento, l'8 luglio 1980 (Doc. 1-298/80, PE 66.774).

³² PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione su una Carta delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE)*, NC 287, del 9 novembre 1981.

Il documento si apre con una presa d'atto della «rigogliosa reviviscenza di movimenti espressi da minoranze etniche e linguistiche che aspirano a un approfondimento delle ragioni della loro identità storica e a al loro riconoscimento», con la dichiarazione che la «rinascita delle lingue e culture regionali» è «un segno di vitalità della civiltà europea e uno stimolo al suo arricchimento» e con il richiamo ai «più moderni e accreditati orientamenti del pensiero politico, giuridico e antropologico» e alle dichiarazioni di principio formulate e approvate in sede ONU, CSCE e Consiglio d'Europa. Nel Preambolo della risoluzione si afferma inoltre con chiarezza il «diritto delle minoranze ad esprimere se stesse e la loro cultura», il cui riconoscimento è ritenuto «in linea di principio» condiviso da tutti i governi della Comunità.

L'approccio teorico con il quale il Parlamento europeo affronta la questione comprende anche l'individuazione dell'identità culturale quale «uno dei bisogni psicologici non materiali più importanti» e l'identificazione del legame positivo esistente tra autonomia e integrazione di popoli e culture diverse. Da ciò deriva la convinzione che la tutela di ciascun patrimonio comporti «una più forte unione tra i popoli d'Europa e l'arricchimento e la differenziazione del loro patrimonio comune». Un'altra indicazione importante riguarda la necessità che le iniziative di salvaguardia e promozione delle lingue delle minoranze debbano essere condotte creando le «condizioni idonee e necessarie al loro sviluppo culturale ed economico»: da essa emerge la consapevolezza che spesso i territori in cui vivono le comunità alloglotte si trovano in condizioni sociali ed economiche disagiate (aree periferiche, montane e rurali, caratterizzate da fenomeni quali l'emigrazione, il sottosviluppo e la presenza di forti servitù militari) e che si debba pertanto intervenire tenendone conto, nella convinzione che la valorizzazione delle specificità linguistiche e culturali possa contribuire a un'inversione di tendenza in ambito economico e sociale³³.

³³ Si tratta di un aspetto decisamente innovativo rispetto ai documenti precedenti e che interpreta il bisogno espresso da molte associazioni e organizzazioni politiche espressione delle minoranze, per le quali la tutela di lingua e cultura è un aspetto fondamentale di un più ampio ventaglio di istanze di autogoverno che riguardano il territorio, le sue risorse e il suo sviluppo economico.

Alla luce di queste considerazioni, il Parlamento si rivolge ai governi degli Stati e agli Enti locali e li invita a porre in opera politiche che si ispirino ai principi affermati e tendano a conseguire le finalità indicate, definendo i tre ambiti strategici di intervento, cioè scuola, *media* e vita pubblica. In particolare, per ciò che riguarda l'istruzione, la sollecitazione è a «consentire e rendere possibile l'insegnamento delle lingue e culture regionali entro i programmi scolastici ufficiali, dall'asilo all'università, a consentire, in risposta alle esigenze espresse dalla popolazione, l'insegnamento nelle lingue regionali nelle scuole regionali, con particolare attenzione alle scuole materne, affinché il bambino possa parlare la propria lingua, e a consentire l'insegnamento della letteratura e della storia delle comunità interessate nell'ambito di tutti programmi scolastici». In materia di mezzi di comunicazione di massa si chiede di «rendere possibile l'accesso a radio e televisioni locali in forme tali da garantire una comunicazione continua ed efficace a livello delle singole comunità e a favorire la formazione di professionisti preparati nell'uso della lingua» e di far sì che «le minoranze beneficino per le loro manifestazioni culturali di aiuti organizzativi e finanziari equivalenti a quelli ricevuti dai gruppi maggioritari»³⁴. Nell'ambito della vita pubblica, dell'amministrazione e dei rapporti sociali, il Parlamento invita i governi ad «assegnare, secondo la dichiarazione di Bordeaux della Conferenza dei poteri locali del Consiglio d'Europa, una diretta competenza in materia» proprio agli Enti locali, a «favorire al massimo la corrispondenza tra le regioni culturali ed i confini geografici delle entità amministrative» e ad «assicurare che agli individui sia per-

³⁴ Si tratta di azioni (in particolare per quanto concerne l'insegnamento) che coincidono nella teoria e nella prassi con il concetto di tutela, sopra illustrato, e che si possono in qualche modo trovare anche in altri documenti ufficiali già adottati o approvati a livello europeo. Tuttavia solo con la risoluzione Arfe vengono presentate con questa organicità e ne viene messa in evidenza la complementarità. È da notare, in particolare, la convergenza su questi punti tra la «Carta di Strasburgo» del Parlamento europeo e la *Raccomandazione 928* approvata pochi giorni prima, il 7 ottobre 1981, dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 928 (1981) on educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe*, CoE, Strasbourg, 1981).

messo di usare la loro propria lingua nei rapporti con i rappresentanti dello Stato, le istituzioni e innanzi agli organi giudiziari».

La risoluzione prevede anche il coinvolgimento della Commissione europea, alla quale è chiesto sia di trasmettere quanto prima al Parlamento «dati recenti, precisi e confrontabili su atteggiamenti e comportamenti delle popolazioni degli Stati membri nei confronti delle lingue e delle culture regionali dei rispettivi Paesi», sia di prevedere, nel quadro dell'istruzione linguistica, «progetti pilota destinati a verificare i metodi di un'educazione plurilingue in grado di assicurare nel contempo la sopravvivenza delle culture e la loro apertura verso l'esterno». Tra i suoi compiti, secondo il Parlamento europeo, rientrano anche il riesame di tutta la legislazione e le pratiche burocratiche esistenti che sono discriminatorie nei confronti delle lingue minoritarie, e l'inclusione di misure in ambito educativo e culturale a favore di una politica europea che tenga conto delle aspettative e delle aspirazioni di tutte le minoranze etniche e linguistiche e non ne tradisca la fiducia nei confronti dell'Europa. Infine, il Parlamento europeo raccomanda di avvalersi del contributo del Fondo regionale per finanziare i progetti rivolti a sostenere le culture regionali e popolari e i progetti regionali di carattere economico, in quanto l'identità culturale di una comunità può esistere e svilupparsi soltanto se la sua popolazione è in grado di vivere e lavorare nel proprio territorio.

Il primo risultato conseguito dalla «Carta di Strasburgo» è l'apertura di una linea di bilancio dedicata appositamente a progetti e iniziative coerenti con gli orientamenti in essa contenuti e compatibili con i principi e gli obiettivi in essa formulati. Si tratta di un fatto importante, che però non soddisfa le aspettative create dall'approvazione della Risoluzione sia all'esterno del Parlamento – tra le varie comunità di lingua e cultura minorizzata – sia all'interno dello stesso, tra i suoi promotori. Per sostenere la messa in atto delle direttive della «Carta» all'interno dell'Aula di Strasburgo si costituisce, tra i principali sostenitori della sua approvazione, un Intergruppo parlamentare composto da eurodeputati che hanno a cuore le ragioni della tutela delle minoranze e del pluralismo linguistico, presieduto proprio da Gaetano Arfè.

La prima iniziativa dell'Intergruppo è la predisposizione di un'interrogazione alla Commissione, accompagnata da una nuova proposta di risoluzione³⁵, per avere aggiornamenti sulle iniziative avviate dall'esecutivo comunitario nel dare applicazione alla «Carta» approvata il 16 ottobre 1981. L'argomento è discusso in aula tra il 10 e l'11 febbraio 1983, con l'approvazione di una risoluzione in cui si sollecitano le istituzioni comunitarie (Commissione europea e Consiglio dei ministri) ad essere più attive in questo campo, tenendo conto del numero consistente di cittadini degli Stati membri che appartengono ad una comunità linguistica minorizzata³⁶. In particolare, il Consiglio è chiamato ad assicurare concretamente il rispetto dei principi enunciati nella risoluzione approvata meno di due anni prima, mentre la Commissione è invitata ad intensificare i suoi sforzi in questo campo, a mettere in atto una revisione della legislazione comunitaria e statale, che è discriminatoria nei confronti delle minoranze linguistiche, predisponendo gli adeguati strumenti comunitari per porre fine a tali discriminazioni, e a rendere periodicamente conto al Parlamento europeo delle iniziative portate avanti a favore delle lingue minoritarie nel contesto delle politiche riguardanti *media* e cultura e dei progetti finanziati dal Fondo regionale.

4.2 1985-2004, le altre risoluzioni

Il Parlamento europeo non perde di vista la tutela delle lingue minoritarie neppure nelle legislature successive, nel corso delle quali fa sentire nuovamente la sua voce. Le altre due tappe fondamentali del riconoscimento e dell'affermazione a livello comunitario della tutela delle lingue minoritarie sono costituite dalla risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 30 ottobre 1987

³⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *Interrogazione orale con discussione dell'onorevole Arfè a nome del gruppo socialista alla Commissione*: Doc. 1-1136/82.

³⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulle misure a favore delle lingue minoritarie e delle rispettive culture*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE)*, NC 68/103, del 14 marzo 1983.

(relatore Willy Kuijpers)³⁷ e da quella adottata il 9 febbraio 1994, predisposta dall'irlandese Mark Killilea, sintesi di una serie di proposte di risoluzione presentate tra il 1990 e il 1992³⁸. Entrambe si rifanno alla prima risoluzione Arfè, approfondendone alcuni aspetti e ribadendone i principi e gli orientamenti di fondo.

Con la risoluzione Kuijpers, il Parlamento europeo esprime il proprio apprezzamento per gli sforzi del Consiglio d'Europa di adottare una *Carta europea delle lingue minoritarie e regionali*³⁹, denuncia come spesso nei confronti dei problemi delle minoranze linguistiche si registrano una evidente mancanza di rispetto e comprensione, e talvolta situazioni di vera e propria discriminazione, e lamenta la scarsa attuazione di quanto disposto nelle precedenti risoluzioni, deplorando (con un velato senso di sconforto) il sostanziale immobilismo della Commissione. Inoltre, mette in evidenza la necessità per gli Stati membri di riconoscere nei loro ordinamenti le lingue minoritarie esistenti nel territorio nazionale e creare così le condizioni fondamentali per la loro tutela ed il loro sviluppo e sollecitandone la tempestiva attuazione con norme organiche a quanti tra essi hanno già previsto a livello costituzionale principi di tutela delle minoranze linguistiche. Gli approfondimenti riguardano l'uso delle lingue minorizzate nei settori-chiave della società quotidiana, con particolare attenzione alla formazione di insegnanti, giornalisti e personale amministrativo specializzato e all'uso delle tecnologie della comunicazione⁴⁰.

³⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution on the Languages and Cultures of Regional and Ethnic Minorities in the European Community*, 28 September 1987, (A2-150/87).

³⁸ EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution on Linguistic Minorities in the European Community*, 9 February 1994, (A3-0042/94).

³⁹ Si tratta della convenzione, già citata in corrispondenza della nota 10, che sarà adottata dalla Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa il 29 giugno 1992, in seguito alla *Raccomandazione 928* dell'Assemblea consultiva e a una serie di documenti di lavoro, tra cui la *Risoluzione 192* della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali, riunitasi a Strasburgo dal 15 al 17 marzo 1988 (CONSEIL DE L'EUROPE – Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Résolution 192 (1988) su les langues régionales o minoritaires en Europe*, CoE, Strasbourg, 1988).

⁴⁰ Sono indicazioni di carattere operativo che si pongono in continuità con

La Risoluzione Killilea fa riferimento non solo a quelle precedenti, di cui chiede la piena applicazione agli Stati membri, alla Commissione ed al Consiglio, ma anche alla *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie*, alla *Carta di Parigi per una nuova Europa* ed al documento finale della *Conferenza sulla dimensione umana di Copenhagen*⁴¹. In questo caso il Parlamento europeo esprime la propria volontà di attribuire alle istituzioni europee un ruolo attivo più marcato, e non soltanto di indirizzo, in materia di tutela delle lingue minorizzate e focalizza la propria attenzione anche sulle lingue parlate nei territori d'oltremare appartenenti agli Stati membri, sull'yiddish e sulle lingue di rom e sinti.

Il Parlamento europeo affronta le questioni legate alla tutela delle lingue minoritarie anche con altre deliberazioni, dedicate ad argomenti di vario genere. Nel quadro generale dell'azione dell'Unione europea in ambito culturale, l'argomento è toccato, ad esempio, dalla risoluzione De Pasquale del 28 ottobre 1988 sulla politica regionale ed il ruolo delle regioni, e da quella intitolata *Nuove prospettive per l'azione culturale comunitaria* del 21 gennaio

le risoluzioni precedenti e con gli orientamenti delle politiche di pianificazione linguistica. Uno dei risultati concreti ottenuti dal Parlamento europeo con la Risoluzione Kujipers è l'avvio del progetto *Mercator*, che consiste in una serie di reti di documentazione informatica che riguardano diversi aspetti della tutela e della valorizzazione delle lingue minoritarie e delle relative culture, con lo scopo di favorire lo scambio ed il flusso di informazioni sulla materia: www.mercator-central.org. *Mercator* comprende tre specifici settori d'intervento ai quali corrispondono altrettante banche dati tematiche ed altrettanti centri specializzati. *Mercator Law and Legislation* ha sede a Barcellona, presso il CIEMEN), ed è dedicato agli aspetti giuridici, legislativi e politici della questione, con una vasta raccolta di testi, leggi, decreti e sentenze; *Mercator Education*, affidato alla Fryske Akademy), si occupa di raccogliere e diffondere informazioni sui progetti e sulle politiche messe in atto in materia di istruzione nelle lingue minoritarie, compresi dati e conoscenze che si riferiscono solo in maniera indiretta a questo ambito, come pubblicazioni, conferenze e organizzazioni specializzate); *Mercator Media*, che è curato dall'Università del Galles di Aberystwyth, riguarda specificatamente i mezzi di comunicazione di massa e raccoglie e diffonde notizie relative a pubblicazioni, radio e televisioni che operano entro le comunità linguistiche europee, di cui utilizzano le lingue nella loro attività.

⁴¹ Oltre alla convenzione del Consiglio d'Europa, si tratta di documenti elaborati da parte dell'OSCE: cfr. I. PAGÈS, (a cura di), *Vade-Mecum...*, cit., pp. 31-59.

1993. Se ne occupano anche risoluzioni su argomenti specifici, come ad esempio quella adottata dal Parlamento il 21 marzo 1989, dedicata a cinema europeo e industria televisiva, nella quale la Commissione è invitata a tenere conto delle «speciali esigenze delle lingue minoritarie, degli Stati membri più piccoli e delle Regioni» nello sviluppo delle iniziative politiche in materia⁴².

In tempi più recenti il Parlamento europeo si esprime nuovamente a favore della tutela delle lingue minoritarie con due risoluzioni di carattere generale. Nella prima, approvata il 13 dicembre 2001 (relatrice la laburista gallese Eluned Morgan), «esprimendo soddisfazione» per la partecipazione alle iniziative per l'Anno europeo delle lingue da parte delle comunità di minoranza, gli eurodeputati sollecitano la Commissione a proporre misure concrete «per la promozione della diversità e dell'apprendimento delle lingue» e a presentare entro la fine del 2003 un programma pluriennale a favore del plurilinguismo, prevedendo fondi specifici per le lingue minoritarie⁴³. Il Parlamento europeo si rivolge anche al Consiglio, che invita a garantire l'applicazione dell'articolo 22, sul rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica, della *Carta dei diritti fondamentali*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000⁴⁴, e a vigilare affinché gli Stati membri dell'Unione e quelli candidati a diventarlo avviino e mantengano politiche coerenti con esso. Nella risoluzione c'è anche un accenno diretto agli Stati membri, invitati, se non lo hanno ancora fatto, a firmare e ratificare la *Carta europea delle lingue minoritarie e regionali* adottata dal Consiglio d'Europa quasi dieci anni prima.

⁴² Le risoluzioni citate sono riprodotte in I. PAGÈS (a cura di), *Vademecum...*, cit., pp. 8-12.

⁴³ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulle lingue europee regionali o meno diffuse*, 13 dicembre 2001: PE 313.202\1. La pur limitata azione comunitaria in questo campo si riduce drasticamente con l'eliminazione della linea di bilancio dedicata conseguente alla Sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 1998, *Programma d'azione comunitaria contro l'esclusione sociale - Finanziamento - Fondamento giuridico* (C-106/96), per la quale ogni spesa comunitaria richiede un duplice fondamento giuridico: iscrizione a bilancio e adozione di un atto di diritto derivato che la autorizzi.

⁴⁴ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bruxelles, Commissione europea - Ufficio delle pubblicazioni, 2001.

La seconda, predisposta dall'esponente SVP Michl Ebner e approvata a larga maggioranza il 4 settembre 2003 (con il voto favorevole di 423 dei 471 eurodeputati presenti; 27 i contrari e 21 gli astenuti), denuncia l'assenza di reali disposizioni giuridiche comunitarie a favore della difesa e della promozione delle lingue meno diffuse e sottolinea l'importanza e l'urgenza dell'avvio di iniziative concrete attuate dalla Commissione in questo settore⁴⁵.

Secondo la risoluzione Ebner si tratta di una situazione che va corretta, tenuto conto degli oltre 40 milioni di cittadini dell'Unione europea che nell'Europa dei quindici hanno come lingua propria un idioma diverso da quelli maggioritari e ufficiali negli Stati, considerando che questo numero è destinato a crescere in virtù dell'allargamento a est, e sottolineando che il rispetto della pluralità linguistica e culturale costituisce uno dei principi dell'Unione, ai sensi dell'articolo 22 della *Carta dei diritti fondamentali*. A tale scopo il Parlamento europeo sollecita l'intervento della Commissione, alla quale raccomanda di realizzare uno studio di fattibilità sulla creazione di un'Agenzia europea per il pluralismo linguistico, di presentare entro la fine del 2003 opportune proposte legislative su questa questione e di elaborare un programma pluriennale a favore della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue d'Europa⁴⁶.

5. *La nuova Costituzione europea e le lingue minoritarie*

Se si esamina il contenuto delle risoluzioni del Parlamento europeo sulla tutela delle lingue minoritarie, si può osservare come, pur con diverse sfumature, esse abbiano alcuni tratti comuni. Si tratta, in particolare, di un approccio condiviso nei confronti di una questione che è riconosciuta importante sia sul piano culturale sia come ambito in cui è necessario garantire a tutti cittadini

⁴⁵ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione contenente raccomandazioni alla Commissione sulle lingue europee regionali meno diffuse – le lingue delle minoranze nell'UE – in considerazione dell'allargamento e della pluralità culturale, Doc. A5-0271/2003, <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/cult/cult20030707en.pdf>. La questione è sempre quella del ridimensionamento del sostegno comunitario a progetti sulle lingue minoritarie.

⁴⁶ Queste proposte del Parlamento europeo non trovano alcun esito.

il godimento dei diritti fondamentali. Da entrambi i punti di vista, l'esistenza di comunità che usano lingue diverse da quelle dominanti negli Stati e la messa in atto di azioni di tutela sono considerate una risorsa per la costruzione di un'Europa unita e democratica, ispirata ai valori della convivenza reciproca e del rispetto della diversità e ai principi di eguaglianza, libertà e fraternità. Pertanto, oltre che per gli indirizzi operativi proposti alla Commissione, al Consiglio e ai governi degli Stati membri, le risoluzioni del Parlamento europeo sono importanti perché esprimono una chiara ispirazione progressista, europeista e federalista, dalla quale deriva la consapevolezza circa la necessità di non trascurare la tutela delle minoranze e anzi di attribuire ad essa una valenza costituzionale, come emerge in particolare nella «Carta di Strasburgo» – approvata dallo stesso Parlamento europeo che si impegna a sostenere il *Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea*, approvato in seduta plenaria il 14 febbraio 1984 su iniziativa di Altiero Spinelli – e nella risoluzione Ebner, con la quale gli eurodeputati manifestano la volontà di contribuire alla definizione del nuovo trattato costituzionale, chiedendo alla Conferenza intergovernativa di inserire nel progetto di Costituzione europea proposto dalla Convenzione un esplicito riferimento alla promozione della diversità linguistica, e dunque anche delle lingue minoritarie, quali espressioni di ricchezza e varietà culturale.

Con queste premesse ci si aspetterebbe che il testo firmato a Roma lo scorso 29 ottobre non sottovalutasse l'importanza della tutela delle lingue minoritarie. In realtà, nonostante affermazioni di principio e orientamenti con essa compatibili, non soddisfa pienamente le esigenze delle minoranze.

La prospettiva di un'Unione europea il cui motto è «unita nella diversità» è incoraggiante, così come lo sono la presenza tra i *Valori dell'Unione* (articolo I-2) di libertà, uguaglianza, pluralismo, tolleranza, giustizia, solidarietà, non discriminazione, diritti umani, compresi i «diritti delle persone appartenenti a una minoranza», e il richiamo, tra gli «Obiettivi dell'Unione» (articolo I-3), al rispetto della «ricchezza della diversità culturale e linguistica» e «alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

È positivo anche l'assorbimento, quale Parte II del Trattato, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclama-

ta a Nizza, di cui rimangono una più articolata formulazione del principio di non discriminazione (articolo II-81) e il rispetto per la «diversità culturale, religiosa e linguistica»⁴⁷. Tuttavia, non è così chiaro se la «diversità» più volte dichiarata sia da collocarsi esclusivamente «tra gli Stati membri» oppure anche «all'interno degli Stati membri»⁴⁸. L'impressione è che prevalga un'impostazione Stato-nazionalista, la quale è tendenzialmente indifferente se non ostile verso la tutela delle lingue minoritarie. Questo approccio sembrerebbe confermato dall'articolo I-4 che vieta qualsiasi discriminazione (solo) «in base alla nazionalità» (intesa soltanto come appartenenza allo Stato nazionale) e non anche appartenenza etnica, linguistica, religiosa, in contrasto quindi con l'articolo II-81.

Se così fosse, si tratterebbe paradossalmente di un passo indietro rispetto alla formulazione dell'articolo 128 del *Trattato dell'Unione europea*, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il quale, stabilendo che le istituzioni comunitarie «devono contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri, rispettando le loro differenze nazionali e regionali e mettendo nel contempo in risalto il comune patrimonio culturale»⁴⁹, riconosce in maniera più esplicita che esiste una diversità sia tra gli Stati che all'interno degli Stati.

È teoricamente interessante, infine, la possibilità che il trattato costituzionale possa essere tradotto oltre che nelle lingue ufficiali degli Stati membri anche «in qualsiasi altra lingua determinata da uno Stato membro che, in base al proprio ordinamento costituzionale, sia lingua ufficiale in tutto il suo territorio o in parte di esso» (articolo IV-448), quindi anche nelle lingue minoritarie che godono di uno status di co-ufficialità a livello regionale, come catalano, basco e galiziano in Spagna, previa richiesta dei governi statali.

⁴⁷ Si tratta degli articoli 21 e 22 della già citata *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

⁴⁸ Mette in evidenza questo aspetto anche la Dichiarazione di Bolzano, sottoscritta da un gruppo di esperti il 1° maggio 2004, in contemporanea con l'ingresso nell'Unione europea dei nuovi dieci Stati membri: *The Bolzano/Bozen declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged Europe*, Bolzano/Bozen/Bulsan, EurAc, 2004: www.eurac.edu.

⁴⁹ Cfr. UNIONE EUROPEA, <http://europa.eu.int>; e MERCATOR LEGISLATION, Data Base, <http://www.ciemen.org/mercator/index-gb.htm>.

FILADELFIO BASILE
Università degli Studi di Catania

La strategia di Lisbona e l'Italia

La Strategia di Lisbona rappresenta un ambizioso progetto comunitario che si propone di fissare un obiettivo strategico comune a tutti gli Stati membri dell'Unione, in grado di fornire una efficace risposta alle sempre crescenti sfide della globalizzazione e di garantire uno stimolante incentivo alla crescita occupazionale, allo sviluppo economico ed alla coesione sociale. Tale progetto ha come finalità quella di rendere, entro il 2010, l'Unione europea la più competitiva e dinamica economia al mondo, che sia in grado di garantire una crescita economica sostenibile ed un costante aumento del numero e della qualità dei posti di lavoro. L'obiettivo, senza dubbio dalle mire lungimiranti, prevede una complessa impostazione globale articolata su vari livelli paralleli e contestuali, certamente di difficile realizzazione, soprattutto se analizzata alla luce dell'attuale mancanza di coordinamento interistituzionale ed interstatale che ancora caratterizza, purtroppo, il panorama economico-sociale europeo.

Questo progetto, sorretto da nobili fini e da meritorie intenzioni, si è già dimostrato, a cinque anni dalla sua presentazione, non privo di evidenti lacune e caratterizzato da una elevata irrazionalità programmatica di fondo che, in ultima analisi, ha permesso il raggiungimento di pochi, e prevalentemente marginali, degli obiettivi prefissati: infatti, alla luce delle attività poste in essere dalle istituzioni comunitarie e nazionali, di cui si parlerà in seguito, sembra evidente che il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 abbia effettuato una serie di scelte non consone alla levatura

degli obiettivi prefissati, sancendo priorità argomentabili e, soprattutto, confidando eccessivamente in un "naturale" coordinamento tra gli Stati membri che, non coadiuvati da alcuna sorta di incentivi, hanno finito per porre in essere azioni svincolate da un ipotetico disegno complessivo preordinato.

In primo luogo, il piano globale prevedrebbe l'incentivazione del passaggio dall'attuale economia ad una economia ed una società effettivamente basate sulla conoscenza, portando al centro dell'attenzione degli Stati membri le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e di sviluppo; è prevista, poi, un'accelerazione delle riforme strutturali, ai fini della competitività e dell'innovazione, a completamento del mercato interno. Altro fattore di fondamentale importanza nella costruzione progettuale è rappresentato dalla modernizzazione del modello sociale europeo, da ottenersi attraverso la lotta all'esclusione sociale e l'investimento nelle persone. Infine, il piano prevede una mirata applicazione di politiche macroeconomiche, in grado di fornire un adeguato sostegno ad un sano contesto economico e alle prospettive di crescita favorevoli.

Nonostante, quindi, la principale novità emersa dal Consiglio di Lisbona sia stata quella di progettare, di comune accordo, un piano generale d'azione, incentrato su di una interdipendenza delle singole dimensioni economiche nazionali e sulla dimensione sociale ed occupazionale, la realizzazione del piano generale, dopo cinque anni di attuazione, è stata frenata soprattutto dalla mancanza di un coordinamento interistituzionale. Tali contesti, in verità, hanno sempre rappresentato una priorità perseguita in tutta la produzione normativa dell'Unione, nell'ottica di uno sviluppo economico e sociale eterogeneo e diffuso su tutto il territorio europeo.

All'inizio la Strategia di Lisbona si dispiegava su due livelli distinti: il primo prettamente economico ed il secondo sociale ed occupazionale. Questa visione dualistica è stata superata in seguito al Consiglio europeo di Göteborg del 2001, in seno al quale è stato deciso di integrare la predetta strategia con una ulteriore dimensione: la dimensione ambientale, già da numerosi anni al centro dell'attenzione delle istituzioni europee.

Anche i successivi Consigli europei hanno prestato una particolare attenzione alla Strategia di Lisbona, provvedendo ad un costante e continuativo apporto di integrazioni e modifiche strutturali, apporto che si è perfezionato con una formalizzazione definitiva, resa ufficiale nel Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004. Questa formalizzazione, in particolare, ha visto riaffermata la struttura a tre "pilastri" (economico, sociale, ambientale), utilizzata quale costruzione istituzionale per la geometria del piano generale d'azione. Nel contesto di questi pilastri, l'Europa si è proposta di creare un'area europea della ricerca e dell'innovazione, di garantire un ambiente favorevole per le imprese innovative, in particolare se di piccole e medie dimensioni, che siano caratterizzate da un forte spirito di iniziativa e che desiderino svilupparsi in un'ottica di crescita programmata; si è proposto, altresì, di rendere completo ed operativo il mercato interno, attraverso l'attuazione di politiche economiche finalizzate all'effettivo raggiungimento di un «territorio economico comune». Attraverso l'attuazione della Strategia di Lisbona, l'Unione europea vorrebbe, infatti, fare proprio l'obiettivo di predisporre un quadro per i servizi di interesse generale, di creare dei mercati nazionali realmente integrati ed efficienti, così come di attivare politiche di natura fiscale, collante indispensabile per il raggiungimento di un mercato interno. Qualora venisse pienamente attuata la Strategia, le istituzioni europee dovrebbero anche coordinare le politiche macroeconomiche, per permettere il raggiungimento di finanze pubbliche di elevata qualità e, soprattutto, sostenibili, grazie anche alla modernizzazione del modello sociale europeo e all'ottenimento di un sistema efficace di *welfare State*. Tutto ciò comporterebbe, agli occhi delle istituzioni europee, la creazione di maggiori opportunità di lavoro, che, di conseguenza, migliorerebbero lo stato occupazionale dei singoli Paesi. Non meno rilevante alla luce del piano d'azione europeo sarà lo sviluppo di un'agenda per la politica sociale, di una strategia per lo sviluppo sostenibile e, infine, di un'attuazione concreta delle decisioni prese in sede consiliare attraverso un approccio coerente, sistematico e razionale.

L'attuazione della Strategia di Lisbona prevede una suddivisione delle rispettive responsabilità in seno alle singole istituzio-

ni comunitarie: al Consiglio europeo è stato, infatti, attestato il ruolo di coordinamento e di guida in merito all'attuazione della Strategia, per permettere un controllo complessivo sui progressi fatti nel contesto dell'obiettivo strategico europeo. È stato stabilito che la Commissione, durante ogni Consiglio di primavera, presenti una relazione avente ad oggetto i progressi compiuti e, al contempo, indichi quali siano gli interventi e le misure da adottare per permettere un consolidamento ed un avanzamento della Strategia.

Per coadiuvare e facilitare l'opera della Commissione, il Consiglio europeo di Lisbona ha stilato una serie di indicatori strutturali da utilizzare quale parametro per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi delineati, che deve essere oggetto della relazione di sintesi annuale. Questo accorgimento, a prima vista razionale e positivo, ha creato notevoli perplessità circa l'adeguatezza del numero di indicatori originariamente previsto dal Consiglio: ben 117! Una simile impostazione non può che discendere da un approccio positivista, al limite del barocco, alla luce del quale l'equilibrio socio-economico di un articolato e complesso sistema come quello europeo possa essere agevolmente monitorato grazie a semplici variabili matematiche, che permettano mirati interventi "chirurgici" finalizzati al miglioramento dell'economia complessiva e dei fattori sociali. Questa impostazione, in voga in passato ed oggi fortunatamente superata, non può, quindi, costituire un'adeguata impostazione su cui fare poggiare tutta la progettazione comunitaria.

Gli indicatori possono venire suddivisi in sei grandi aree: di questi, ben 26 hanno ad oggetto la riforma economica, addirittura 23 la coesione sociale, 22 l'occupazione, 20 l'innovazione e la ricerca, 15 l'ambiente e 11 la situazione economica generale. La Commissione, dunque, nella sua opera di sintesi annuale avrebbe dovuto utilizzare questi numerosi indicatori al fine di fornire una panoramica accurata circa la situazione economico-sociale e ambientale al Consiglio europeo, che, nella sua funzione di motore ed impulso della strategia, avrebbe l'onere di verificare le proposte della Commissione e di incentivare il raggiungimento degli obiettivi da parte degli Stati membri. Non a caso la stessa Commissione, dopo avere sperimentato l'estrema complessità di un sistema così articolato,

ha proposto, con la Comunicazione annuale dell'8 ottobre 2003 sulla Strategia, una rinnovata metodologia di lavoro, riducendo il numero degli indicatori da 117 a 14, per un periodo minimo di tre anni. Tale diminuzione ha permesso uno snellimento delle analisi, facendo venire meno un sistema che, in realtà, appariva troppo barocco ed arroccato su principi fuori luogo in un contesto variegato ed eterogeneo quale quello dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha, altresì, definito il metodo del coordinamento aperto che, assieme al ruolo di guida del Consiglio, dovrebbe rendere la direzione strategica più coerente e il monitoraggio dei progressi più efficace. Con tale metodo, infatti, si dovrebbero favorire i contatti informali tra tutti gli Stati membri, in maniera da rendere possibile un dialogo continuo e coordinato, al fine di giungere ad una valutazione complessiva che tenga debitamente conto anche delle posizioni dei singoli Stati. Tale metodo, però, è stato fino ad oggi poco sfruttato dai Paesi dell'Unione.

Consapevole delle notevoli difficoltà incontrate nella realizzazione del progetto europeo, in occasione del Consiglio europeo di primavera di Bruxelles del 2004, la Commissione europea ha avanzato¹ la quarta relazione annuale riepilogativa del processo evolutivo della Strategia. In questo documento, la Commissione, pur tenendo a sottolineare alcuni traguardi raggiunti, quali l'aumento del tasso occupazionale medio, la crescente introduzione di nuovi comparti alla libera concorrenza e il tentativo di realizzare uno Spazio europeo della ricerca, non ha celato una serie di elementi negativi evidenziatisi durante lo sviluppo del progetto per il raggiungimento di tre obiettivi strategici del piano globale. Tali elementi sono costituiti dalle reti e dalla conoscenza, dalla competitività nell'ambito industriale e dei servizi e dall'insufficiente ingerenza delle istituzioni nella promozione del tasso occupazionale dei lavoratori anziani. Alla luce di queste affermazioni, la Commissione non ha mancato di sollecitare i singoli Stati membri affinché si profondano in un maggiore impegno nell'implementazione delle riforme, invitando, al contempo, il Consiglio europeo ad adottare ogni decisione necessaria per il raggiungimento dei citati obiettivi.

¹ Documento COM(2004)29.

Questa serie di osservazioni negative ha spinto la Commissione, su impulso dello stesso Consiglio, ad istituire un gruppo di "saggi", sotto la guida del signor Wim Kok, ex Primo ministro olandese: a tale gruppo è stato affidato il compito di effettuare una analisi indipendente e prodromica all'ottenimento di nuovi elementi valutativi da utilizzare nella revisione di medio periodo della Strategia, effettuata in sede di Consiglio europeo di primavera del 2005. Questo esame, in particolare, ha incluso la valutazione di elementi, quali i progressi compiuti verso gli obiettivi strutturali prestabiliti e le *performance* dei singoli Stati membri con riferimento alla gamma di indicatori strutturali, la *performance* europea nel contesto globale dell'azione, le misure necessarie per l'implementazione del piano globale d'azione e per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato nel 2000, nonché gli strumenti di *governance* a disposizione degli Stati membri e dell'Unione a ciò finalizzati, gli strumenti di comunicazione attraverso i quali sensibilizzare i consumatori e i cittadini europei, ed, infine, le eventuali modalità finalizzate ad un miglioramento del metodo operativo.

Occorre, a questo punto, sottolineare come, già prima della revisione intermedia prevista per il 2005, l'implementazione della Strategia di Lisbona presentava evidenti limiti e notevoli ritardi rispetto al progetto originario. Lo stesso Consiglio europeo di Bruxelles del 2004 ha sollecitato il Consiglio dell'Unione e gli Stati membri affinché venisse colmato il ritardo nella realizzazione della Strategia e fosse prestata particolare attenzione ad aspetti quali quello della regolamentazione nell'Unione, del governo societario, dei servizi di interesse generale, della mobilità dei ricercatori e delle strategie per lo sviluppo sostenibile.

Il gruppo ad alto livello presieduto da Kok ha presentato nel 2004, rispettivamente alla Commissione e al Consiglio europeo, il risultato dell'analisi condotta a livello europeo, un rapporto riepilogativo² (nel seguito, il Rapporto Kok). Dalle conclusioni del Rapporto Kok si rileva una forte delusione per l'insoddisfacente attuazione del processo di Lisbona, causata prevalentemente dalla mancanza di un'azione politica determinata e razionale. In parti-

² Il rapporto è stato intitolato: *Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance e l'emploi*.

colare, il gruppo ad alto livello ha evidenziato come la scarsa attenzione mostrata dagli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi, la sovrapposizione, spesso controproducente, di impegni ed obblighi, la mancanza di un coordinamento a livello europeo, il conflitto tra priorità nazionali e sovranazionali e la scarsa incisività dell'azione politica delle istituzioni, abbiano costituito una serie insormontabile di ostacoli nel raggiungimento del primo *step* programmatico nel processo evolutivo prefissato dal Consiglio del 2000. Dall'analisi effettuata nel Rapporto Kok si evince la necessità di porre in essere un mutamento significativo dell'impegno degli Stati nelle azioni concrete finalizzate alla realizzazione degli obiettivi. In particolare, infatti, il Rapporto evidenzia come le differenze dei ritmi di crescita tra Europa, Nord America e Asia si siano negli ultimi anni ampliate, soprattutto a causa del basso tasso di crescita della popolazione e dell'invecchiamento di quest'ultima registrato in Europa. Il gruppo di lavoro di Kok prosegue, inoltre, esplicitando che, al fine di raggiungere il successo della Strategia, anche i cittadini europei, oltre alle istituzioni nazionali ed europee, devono prestare una maggiore attenzione e un impegno per realizzare una economia realmente competitiva su scala globale. Tale invito, a ben vedere, solleva qualche perplessità in ordine alle responsabilità per l'attuale ritardo nell'implementazione del processo di Lisbona che, senza dubbio, non possono essere riversate sui cittadini degli Stati membri. Il Rapporto sottolinea anche come la mancanza di azione politica abbia comportato l'ottenimento di risultati deludenti, alla luce, soprattutto, dello scarso coordinamento posto in essere.

Gli obiettivi prefissati dal Consiglio sono, infatti, certamente interconnessi, in quanto il miglioramento della crescita economica e l'aumento del tasso di occupazione potrebbero incrementare la disponibilità delle risorse e, conseguentemente, assicurare una migliore coesione sociale e la sostenibilità ambientale. Ciò potrà costituire la base di partenza dalla quale affrontare due delle future sfide che si prospetteranno all'Unione: la competizione globale sempre più agguerrita e il costante invecchiamento della popolazione. A questo fine sarà necessario che l'Unione mantenga e rafforzi il proprio modello economico e sociale, adattandolo al

nuovo contesto in cui trova applicazione: appare, dunque, evidente come ogni singola azione, se non intrapresa nel contesto di una cooperazione internazionale e nell'ottica del piano d'azione globale, non avrà alcun effetto funzionale al raggiungimento dei traguardi prefissati. Azione coordinata ed incisiva, quindi, che dovrà intervenire in cinque aree strategiche di fondamentale importanza: la società della conoscenza, il mercato interno, il clima di lavoro, il mercato del lavoro e la sostenibilità ambientale.

Nel contesto della società della conoscenza occorre, alla luce del Rapporto Kok, aumentare il potere attrattivo dell'Europa sui ricercatori e scienziati di tutto il mondo, ponendo ricerca e sviluppo al centro delle attenzioni e delle priorità dell'Unione, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione. Per implementare il mercato interno occorrerà, invece, rendere effettivamente libera la circolazione delle merci e dei capitali, ponendo al contempo in essere azioni urgenti che siano finalizzate alla creazione di un mercato unico per i servizi. Nell'ambito della terza area di intervento, il clima di lavoro, la relazione suggerisce, in primo luogo, che la Commissione sviluppi uno strumento di analisi dell'incidenza delle proposte legislative, per integrare al meglio gli obiettivi in ambito di competitività e sviluppo durevole e, in secondo luogo, che la Commissione e gli Stati membri diano una definizione comune del carico amministrativo nella legislazione comunitaria. Infine, il rapporto invita gli Stati membri a ridurre in maniera considerevole i tempi ed i costi per la creazione di nuove imprese, attraverso la creazione di uno sportello unico entro il 2005. Per quanto concerne il mercato del lavoro, gli Stati membri avranno l'onere di sviluppare nuove strategie che garantiscano un'educazione ed una formazione permanente, di elaborare una strategia globale per un invecchiamento "attivo", abbandonando la strategia incentrata sulle pensioni anticipate. Nell'area relativa alla sostenibilità aziendale, infine, occorre costituire una posizione di *leadership* dell'Europa nel settore dell'eco-industria, soprattutto attraverso l'attivazione di politiche che permettano l'utilizzo di modelli eco-efficienti.

Oltre all'individuazione di aree di intervento prioritarie, il Rapporto Kok esorta gli Stati membri a perseguire in maniera più

incisiva e concreta gli obiettivi prefissati dalla Strategia di Lisbona: il rapporto, infatti, chiede agli Stati un notevole incremento dei propri sforzi, accompagnato da un più incisivo coordinamento con le istituzioni comunitarie. Per il gruppo di esperti, inoltre, è fondamentale che i Paesi dell'Unione adeguino i propri bilanci alle esigenze effettive della Strategia. Tale necessità di adeguamento è stata, peraltro, già fatta propria dalla Commissione europea in una comunicazione del 3 settembre 2004³, che ha auspicato un rafforzamento della *governance* economica e ha richiamato all'attenzione delle istituzioni l'importanza di un coordinamento tra la Strategia ed il Patto di stabilità e crescita. Proprio in questo contesto, infatti, si è iniziato a parlare della necessità di «disbonizzare» il Patto di stabilità, escludendo dal limite del 3% del PIL le spese relative a riforme strutturali, ricerca e innovazione, dando, in questo modo, un notevole impulso a tali settori.

Il rapporto individua, infine, tre linee direttrici nelle quali gli Stati membri sono chiamati ad assicurare una maggiore attenzione: la coerenza tra scelte politiche ed i soggetti che ad esse partecipano, il miglioramento del processo di Lisbona attraverso il maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali e dei *partner* sociali, nonché una maggiore chiarezza in ordine alla comunicazione sugli obiettivi e sui risultati raggiunti (o meno). Nell'ottica di questa tripartizione, il rapporto ha proposto una serie di responsabilità ben precise in capo alle istituzioni coinvolte nell'attuazione della Strategia di Lisbona.

Gli Stati membri dovranno studiare programmi di azione a livello nazionale che consentano una più rapida realizzazione degli obiettivi, responsabilizzando, in tal modo, i soggetti operanti nel contesto nazionale.

Alla Commissione spetterà, invece, il compito di sorvegliare sull'operato delle altre istituzioni, di redigere delle relazioni, supportando il processo attraverso proprie azioni e politiche.

Il Parlamento europeo, come il Consiglio europeo, avrà il compito di monitorare attivamente l'attuazione del piano globale, mentre i *partner* sociali europei dovranno prendere atto delle

³ COM (2004) 581 def.

proprie responsabilità politiche e partecipare più attivamente al processo di attuazione.

La responsabilità è stata, evidentemente, traslata a livello nazionale, accentuando l'importanza dell'opera degli Stati membri che, attraverso i programmi di azione nazionale, dovranno garantire l'impegno dei governi nell'attuazione della Strategia, incrementare il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e dei *partner* sociali e, infine, assicurare una coerenza a più livelli delle misure adottate.

Successivamente alla presentazione del rapporto, il Consiglio europeo del 2004 ha richiamato la Strategia di Lisbona nelle proprie conclusioni, in maniera propedeutica alla revisione intermedia della primavera del 2005. In particolare, il Consiglio si è soffermato sulla necessità della semplificazione degli oneri amministrativi in capo alle imprese, attraverso una semplificazione del tessuto normativo che tenga conto dell'*acquis* comunitario. Tale semplificazione dovrà, in particolare, prendere le mosse dai settori ambientale, dei trasporti e della statistica. Nelle stesse conclusioni il Consiglio ha preso atto della richiesta di taluni Stati membri di elaborare un «Patto europeo per la gioventù», che analizzi i nuovi fattori demografici presenti in Europa.

Anche il nuovo presidente della Commissione europea, José Manuel Durao Barroso, ha affermato, durante lo stesso Consiglio, che la Strategia di Lisbona rappresenta un obiettivo condiviso a tutti i livelli istituzionali europei, fondamentale e prodromico all'ottenimento di una Europa in costante crescita e con un forte livello occupazionale. Partendo dall'analisi effettuata dal Rapporto Kok e dalla consapevolezza della necessità di profonde riforme, Barroso ha evidenziato quanto rilevante sia il costo del mancato perseguimento degli obiettivi: in tale ottica, il Presidente della Commissione ha evidenziato la necessità di riposizionare gli obiettivi e, contestualmente, di elaborare il percorso operativo più efficiente, da raggiungere anche attraverso la creazione di una nuova figura istituzionale a livello nazionale, il «Mister Lisbona», che funga da referente dei singoli Paesi e da garante per l'attuazione degli impegni presi, attraverso la predisposizione di un Piano di azione nazionale che si coordini efficacemente con le linee direttrici politiche europee.

Cogliendo lo spunto fornito dalla presentazione del Rapporto Kok, la Commissione europea ha presentato una rinnovata strategia comune finalizzata alla produzione di un incremento nella crescita e nell'occupazione e la rivitalizzazione della Strategia di Lisbona. Secondo lo studio della Commissione, infatti, le azioni proposte potrebbero creare entro il 2010 un incremento del PIL in ordine al 3% e produrre oltre 6 milioni di posti di lavoro.

Oggi, a cinque anni dall'inaugurazione della Strategia di Lisbona è, quindi, possibile fare una parziale valutazione dei risultati raggiunti: a fronte degli effetti comunque ottenuti nell'implementazione del processo evolutivo prefissato, è necessario evidenziare, non senza una certa amarezza, che la Strategia di Lisbona non ha dato i frutti attesi. La stessa Commissione, in una comunicazione del presidente Barroso d'intesa con il vicepresidente Verheugen⁴, ha affermato che l'unico modo di garantire il futuro di un modello europeo di sviluppo sostenibile è rappresentato dal rafforzamento della competitività dell'Unione e dalla dinamizzazione della sua economia. La Commissione ha, inoltre, invitato tutti gli Stati membri a costruire, in seno al Consiglio europeo di primavera del 2005, un partenariato che sia sostenuto da piani d'azione nazionali. La Commissione ritiene, infatti, necessario, al fine di attuare il rilancio della strategia, avere condizioni macroeconomiche stabili e una proposta modificativa del Patto di stabilità e crescita che renda ulteriormente stabile l'economia europea, garantendo al contempo che i Paesi dell'Unione possano rilanciare una crescita economica a lungo termine. È necessario, altresì, che le prospettive finanziarie 2007-2013 dell'Unione tengano debitamente conto del processo di Lisbona, lasciando un margine nel bilancio comunitario per la realizzazione degli obiettivi fissati.

La proposta di revisione avanzata dalla Commissione si incardina su tre principi fondamentali: maggiore incisività delle iniziative europee, sostegno al cambiamento e semplificazione della Strategia. Occorre, secondo la Commissione, concentrare gli sforzi sull'attuazione di politiche che siano effettivamente in grado di incidere sul territorio, creando una vasta partecipazione (e condi-

⁴ COM(2005)24 del 2 febbraio 2005.

visione) agli obiettivi di tutti i soggetti coinvolti (siano essi istituzioni o singoli cittadini), nonché, infine, definire con chiarezza le responsabilità ad ogni livello, semplificare l'*iter* di presentazione delle relazioni e rendere possibile una coordinazione del programma d'azione comunitario con i singoli programmi d'azione nazionali.

Il programma d'azione presentato dalla Commissione ha l'obiettivo di rendere l'Europa un "ricettore" di investimenti e lavoro, di rendere la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita e di creare nuovi posti di lavoro, caratterizzati da una migliore qualità media.

Il primo di questi obiettivi dovrà essere raggiunto grazie alla creazione di un panorama che accoglie favorevolmente le piccole e medie imprese (PMI) europee che, nonostante le dimensioni, rappresentano il "motore" dei due terzi dell'occupazione e il 99% di tutte le imprese comunitarie. In aggiunta a ciò, è necessario, come già auspicato in passato, completare il mercato interno anche in settori che costituiscono un elevato margine di crescita e di guadagno, come quelli dei servizi, dell'energia, degli appalti pubblici e servizi finanziari e delle professioni regolamentate. Un afflusso di capitali e di lavoratori potrà essere agevolato da un migliore utilizzo dei servizi pubblici di interesse economico e generale, da una apertura dei mercati sia all'interno che all'esterno dell'Europa, riorientando gli ingenti aiuti di Stato verso settori che garantiscano maggiori potenzialità di crescita. A completamento di tale azione, dovrà essere migliorata la normativa europea e nazionale, abolendo inutili *iter* burocratici, e dovranno essere ampliate le infrastrutture europee. Secondo i dati della Commissione, infatti, solo la creazione di un mercato unico dei servizi dovrebbe garantire un aumento dello 0,6% del PIL e dello 0,3% del tasso di occupazione.

Una sana crescita economica, sociale ed ambientale non può non poggiare le proprie solide basi sulla conoscenza, intesa quale l'insieme di ricerca, innovazione ed istruzione: tale substrato rappresenta, infatti, un propellente insostituibile per l'incremento produttivo, soprattutto alla luce dell'elevato costo della manodopera in Europa o della scarsità di risorse primarie disponibili. Al contrario, l'Unione destina esclusivamente il 2% del PIL alla ri-

cerca e allo sviluppo: è facile, quindi, intuire la motivazione che, in questi cinque anni, ha portato la Strategia di Lisbona, incentrata su di un'economia basata sulla conoscenza, a non dare i frutti sperati. Per questo motivo la Commissione si è posta l'obiettivo di elevare la voce di spesa in ricerca e sviluppo al 3% del PIL (un incremento del 50%), caldeggiando la futura istituzione di un Consiglio europeo per la ricerca, supportando anche i programmi quadro per quest'ultima dimostrando la propria intenzione di favorire l'integrazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione⁵. La Commissione, inoltre, intende promuovere il trasferimento tecnologico, anche attraverso la costituzione di poli di innovazione che permettano di collegare i numerosi centri culturali ed imprenditoriali d'Europa e la sollecitazione di partenariati pubblico/privati. Allo scopo di affrontare le sfide legate alle risorse e all'ambiente, infine, l'Unione deve sostenere lo sviluppo di innovazioni ecologiche, energeticamente efficaci e a basso livello di emissioni.

Per ridurre, invece, il rischio legato all'esclusione sociale all'interno del territorio dell'Unione, la Commissione ritiene indispensabile la moltiplicazione delle azioni finalizzate alla formazione dei cittadini per tutto il corso della vita, favorendo così la conservazione del posto di lavoro. Il forte invecchiamento della popolazione, in connessione con le rapide trasformazioni economiche, rendono questa esigenza necessaria su un piano sia economico che sociale. Per questo, la Commissione propone di incentivare gli anziani a mantenere il posto di lavoro, riducendo, al medesimo tempo, la disoccupazione giovanile. Questa finalità potrebbe essere coadiuvata da un miglioramento delle condizioni di lavoro, da una maggiore accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia e da una adeguata gestione dell'immigrazione legale, che rappresenta certamente un margine notevole nel contesto del sistema pensionistico europeo. A questo proposito è stato presentato anche un Patto europeo per la gioventù che ha la finalità di ridurre la disoccupazione giovanile ed agevolare l'ingresso

⁵ Una nuova iniziativa in tale ambito è costituita dal programma "i-2010: Società europea dell'informazione".

nel mondo del lavoro. Occorre modernizzare i sistemi di protezione sociale (con particolare riguardo ai sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria): in proposito è stata avanzata la proposta agli Stati membri di prefissare i tassi di occupazione che questi ritengono verosimile raggiungere per il 2008 e il 2010. Altri passaggi propedeutici sono costituiti dall'accrescimento della flessibilità dei mercati del lavoro e dall'aumento degli investimenti in capitale umano, in parte anche attraverso la riforma dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'Unione europea. In questa ottica occorre sottolineare positivamente proposte quali il nuovo programma per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva.

I progressi compiuti nel contesto della Strategia di Lisbona vengono, come si è visto, oscurati dal notevole disavanzo del bilancio complessivo rispetto agli obiettivi prefissati. Per questo motivo la Commissione ha deciso di effettuare un intervento drastico e di proporre una completa revisione della Strategia. In particolare, si auspica l'adozione di un programma d'azione nazionale unico per la crescita e l'occupazione, adottato dai singoli governi di concerto con i parlamenti nazionali, l'istituzione di un responsabile a livello governativo per la Strategia (il cosiddetto «Mr. Lisbona») e l'elezione di programmi nazionali che rispecchino le priorità d'azione stabilite a livello dell'Unione. Quest'ultimo profilo riveste un'importanza particolare, soprattutto se si tiene conto del fatto che occupazione, politica macroeconomica e riforme strutturali sono settori nei quali le rispettive competenze – nazionali e comunitarie – si sovrappongono. Ciò rende necessaria la costituzione di un partenariato, nel quale siano gli Stati membri a rivestire un ruolo primario.

È, a questo punto, interessante analizzare l'impatto della Strategia di Lisbona sull'economia italiana e sul suo contesto socio-ambientale, così come risultante dal documento di lavoro Sec(2004)44⁶: i risultati economici relativi al nostro Paese, infatti, hanno evidenziato alcuni aspetti emblematici dell'economia na-

⁶ Pubblicato come comunicazione della Commissione: COM/2004/20/def. – «Comunicazione della Commissione concernente l'attuazione degli indirizzi di massima politica economica 2003-2005».

zionale. La Commissione non ha mancato di sottolineare l'andamento di quest'ultima, che ha registrato una lieve recessione nella prima metà dell'anno e una leggera ripresa nella seconda metà: nel 2003 il programma italiano di politica economica riportava le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'andamento a breve termine, ma, ciò nonostante, il Governo italiano ha continuato ad implementare, anche se in modo "non organico", alcune aree del programma di riforma. In particolare, l'esecutivo si è impegnato nei settori del mercato del lavoro, nel settore dell'istruzione e nel campo delle pensioni. La Commissione ha però rilevato come, in questa fase, le misure adottate dall'Italia in tema di concorrenza nei servizi e sui mercati dell'energia si siano rivelate insufficienti. In particolare, giova sottolineare alcune osservazioni della Commissione, che dovranno certamente rappresentare il punto di partenza per un ulteriore passo positivo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla Strategia di Lisbona. Nel panorama italiano, infatti, è stato rilevato che il risanamento del bilancio procede con lentezza, che i *trend* di bilancio a lungo termine continuano a destare preoccupazione e che le riforme del lavoro procedono a un ritmo discontinuo. È però necessario ricordare come la Commissione abbia positivamente notato quanto il clima sia divenuto più favorevole per la creazione di imprese e come siano stati intrapresi notevoli sforzi per accelerare la transizione a un'economia fondata sulla conoscenza.

L'esperienza italiana è stata anche oggetto di un'indagine conoscitiva sugli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona della XIV Commissione permanente per le politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica che, in forza delle proprie competenze istituzionali, ha avuto modo di svolgere il proprio compito di controllo e di impulso sull'esecutivo. L'indagine conoscitiva, non ancora conclusa nell'aprile 2005, ha avuto, nel dettaglio, l'obiettivo di invitare i ministri competenti nelle varie dimensioni della strategia a fare il punto della situazione in relazione al proprio ministero, di verificare lo stato di coordinamento sia a livello nazionale che a livello dell'Unione e di adottare un documento finale di sintesi in cui esprimere il proprio orientamento in merito ai problemi procedurali e di metodo e alle questioni di ordine più

strettamente politico. Nel corso di questa indagine sono emersi alcuni punti rilevanti per la definizione di una azione maggiormente incisiva in attuazione delle finalità della Strategia, che hanno assunto una particolare pregnanza in relazione alla riunione straordinaria della XXXII COSAC e in relazione al termine intermedio di verifica del processo evolutivo dell'Unione nei settori economico, sociale ed ambientale.

Per quanto attiene alle attività produttive è intervenuto il ministro Marzano, che ha descritto la situazione attuale del nostro Paese: il nostro tessuto imprenditoriale è caratterizzato da una fortissima presenza di microimprese aventi un basso numero di addetti. Questa caratteristica, sicuramente positiva per quanto concerne la flessibilità, rappresenta un limite per l'investimento in ricerca e innovazione, a causa delle limitate risorse finanziarie. L'Italia, inoltre, è prevalentemente specializzata in settori tradizionali e non ben posizionata in settori ad alto contenuto tecnologico, dove si registrano i margini di espansione più ampi a livello globale.

In tema di occupazione il Ministro ha evidenziato come nel secondo trimestre 2004 il numero delle persone in cerca di lavoro ha subito una lieve flessione rispetto all'anno precedente, mentre il tasso di disoccupazione è sceso al 7,9%, più basso del valore medio sia dell'Europa dei 25 che dell'Europa dei 15. Una particolare menzione, però, merita la problematica concernente le produzioni tipiche italiane, che si sostanziano nella tutela del *made in Italy*: in questo settore, predominante nel nostro sistema industriale, la domanda di soluzioni informatiche innovative è particolarmente debole. Soprattutto nel settore tessile, calzaturiero e dell'abbigliamento, la scadenza del cosiddetto «accordo multifibre» ha comportato il venir meno, a far data dal 1° gennaio 2005, delle quote all'importazione nei confronti dei Paesi aderenti all'OMC: in questo senso, l'Italia deve dare un forte impulso a livello europeo al fine di aumentare i controlli che prevenano comportamenti di concorrenza sleale, tutelando le produzioni di qualità, creando un argine che le differenzi da quelle dei Paesi emergenti e, certamente, più competitivi. A tale proposito è auspicabile che l'Unione europea adotti, sul modello statunitense, efficaci politiche per settori produttivi. L'audizione, però, ha messo

in luce la carenza di informazione, sia a livello interistituzionale che a livello nazionale, che circonda la Strategia, la quale, dopo il Piano Delors dei primi anni Novanta, finalmente assume una maggiore importanza nel panorama futuro dell'Unione europea. Il Mezzogiorno, inoltre, che caratterizza l'esperienza italiana, non ha avuto una rilevanza sufficiente nella programmazione nazionale: in un'ottica così ottimista di coesione sociale, l'Italia ancora vede un Nord ricco e socialmente integrato con un Sud in parti poverissimo e non adeguatamente supportato a livello di programmazione economica nazionale. Si è poi sottolineato come risultato necessario, in un tessuto imprenditoriale ed agricolo così complesso come quello italiano, programmare azioni politiche affinché il trasferimento tecnologico venga effettuato utilizzando come indicatore geopolitico di base unità complesse quali i distretti industriali e i cosiddetti DAQ – distretti agricoli di qualità.

Sul tema delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) è intervenuto il ministro delle Comunicazioni Gasparri, che ha fornito una descrizione dettagliata della situazione relativa all'attuazione della Strategia di Lisbona: questo ambito rappresenta un cardine su cui poggia tutta la Strategia e, di conseguenza, non può che porsi come passaggio propedeutico al successo dell'iniziativa europea. Anche il Rapporto Kok, infatti, ha evidenziato quanto l'Europa necessiti di un quadro regolamentare che consenta e favorisca lo sviluppo di uno *standard* capace di guidare lo studio di nuove tecnologie e che rafforzi il comparto produttivo dell'*high tech*. In questo settore l'Italia si è posta tra gli Stati membri che più hanno implementato le nuove tecnologie, sia attraverso un'azione a livello normativo, con la promulgazione del Codice delle comunicazioni elettroniche, che grazie all'incentivazione attiva delle fasce di mercato rilevanti: per la prima volta, infatti, il mercato del "mobile" ha superato quello della rete fissa, assestandosi su di un tasso di penetrazione ormai pari al 100%. Il Ministro ricorda altresì che, in merito alla necessità di favorire lo sviluppo delle infrastrutture anche nelle regioni a minore reddito, è stato firmato un *memorandum* d'intesa con la finalità di realizzare un programma che permetta di sviluppare una rete infrastrutturale a banda larga in modo equilibrato su tutto il territorio

nazionale: questo *memorandum* ha portato, tra l'altro, all'attuazione parziale del Programma per lo sviluppo per la banda larga nel Mezzogiorno. Nonostante queste premesse, però, traspare l'impressione che ciascun Dicastero agisca autonomamente rispetto agli altri, senza seguire un progetto predefinito e concordato collegialmente per ottenere una maggiore incidenza politica nei settori interessati dalla Strategia di Lisbona. Tale progetto, infatti, dovrebbe costituire una vera e propria programmazione di stampo liberale, rappresentante la nuova frontiera del controllo parlamentare: a discapito di tale impostazione, però, non sembra potersi ravvisare un effettivo coordinamento sistemico in seno all'esecutivo, rendendo di conseguenza più problematico l'apporto parlamentare. Tale lacuna di natura metodologica non può che riversarsi sull'azione politica europea, che, dal 2000 fino ad oggi, ha sicuramente lamentato la mancanza di un "collante" interistituzionale a più livelli.

Il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Letizia Moratti ha, invece, prospettato una maggiore attenzione per il finanziamento della ricerca in generale e, in particolare, per la ricerca precompetitiva, valutando positivamente la nascita dei distretti industriali, che agevolano indirettamente il tema della formazione professionale continuativa, soprattutto nelle regioni meno povere. La Strategia di Lisbona, infatti, è finalizzata alla realizzazione di una società fondata sulla conoscenza e su di una economia fondamentalmente composta da capitale umano e ricerca. Al fine di ridurre il notevole divario che separa l'Unione europea dagli Stati Uniti, l'Italia ha posto in essere delle azioni nel contesto europeo, con la finalità immediata di aumentare il livello del capitale umano, che si sono tradotte in una risoluzione approvata durante la presidenza italiana del 2003. Si è, altresì, evidenziato come le politiche educative dovrebbero essere necessariamente mirate alle varieghe esigenze dei diversi *cluster* di popolazione, che vanno dai giovani svantaggiati, ai lavoratori a rischio, fino alla cosiddetta «*élite trainante*». Ciò nonostante, si è sottolineato la mancanza di incentivi, a livello europeo, per gli Stati membri che applichino le politiche individuate collegialmente. L'azione politica italiana, nel settore dell'istruzione e della ricerca,

ha perseguito i grandi obiettivi concordati in tema di educazione: l'aumento di ragazzi in possesso di licenza media e di un titolo di scuola secondaria, l'aumento del numero di laureati e l'aumento della quota di adulti tra i 25 e i 64 anni in formazione fino ad almeno il 12% della popolazione. Tali obiettivi a lungo termine, però, manifesteranno i propri effetti solo a distanza di anni. Molto è stato fatto per la diffusione della lingua inglese e dell'informatica, ma non abbastanza per l'esperienza lavorativa: occorre creare più occasioni ed inserire i giovani nel mercato del lavoro. La rigidità di questo mercato, infatti, rende più problematico un costante inserimento, anche a causa della mancanza di canali preferenziali tra scuole e imprese, che ancora vedono con sospetto tirocini e *stage*. Infine, per favorire la ricerca e il finanziamento delle Università, soprattutto nei contesti nazionali più disagiati, è necessario fare convergere anche altre politiche di sviluppo.

Il sottosegretario per le Infrastrutture e per i trasporti Viceconte ha, invece, richiamato l'attenzione sulla necessità di un maggiore finanziamento per le spese infrastrutturale, in aggiunta alla possibilità di scomputare dal limite del 3% fissato dal Patto di Stabilità le spese nazionali "cofinanziate" dall'Unione europea. Il settore delle infrastrutture riveste una importanza fondamentale nel raggiungimento di una coesione nel continente europeo: tale obiettivo si tradurrebbe in sterili numeri e statistiche se non venisse supportato da una maggiore rilevanza del traffico internazionale e da un incremento dell'equilibrio tra i modi di trasporto, dell'interoperabilità e della riduzione delle cosiddette "strozzature". In questo campo gli interventi comunitari sono stati notevoli e hanno promosso, con risultati positivi, l'aumento delle capacità strutturali per i trasporti ed il prolungamento dei corridoi paneuropei. L'attività politica delle istituzioni europee, in particolare, si è tradotta in un *Master Plan* europeo e in un progetto di sviluppo della rete transeuropea di trasporto in un'Europa allargata. A livello italiano, invece, è stata indicata la necessità di migliorare l'accessibilità e la coesione territoriale delle regioni periferiche, ancora troppo distanti dal livello medio europeo. Il Ministro ha anche richiamato il rapporto elaborato dal gruppo ad alto livello presieduto da Van Miert, che ha costituito una prima fase di

valutazione interna da parte degli organi tecnici della Commissione. Il nostro Paese costituisce un punto nevralgico nella realizzazione delle «autostrade del mare», che favoriranno i flussi di traffico interni al Mediterraneo, e di una rete capillare europea per i trasporti: per questo motivo è necessario dare sostegno alle imprese marittime e dello *short sea shipping*, incentivare il cosiddetto «*ticket ecologico*», potenziare gli impianti e le piattaforme logistiche portuali ed istituire la società Rete autostrade mediterranee SpA, che promuoverà e coordinerà azioni a livello europeo per definire il *Master Plan* europeo. Durante l'intervento è stato però fatto notare come la presenza di infrastrutture moderne costituisca un importante fattore di competitività per gran parte delle imprese: l'Europa, che investe circa un terzo delle proprie risorse nella politica di coesione economica e sociale, in campo di infrastrutture tende a concentrare l'attenzione, con conseguente trasferimento di risorse, prevalentemente sulle aree ricche, dimenticando che in ambito di coesione occorre, invece, dedicarsi in maggior misura alle aree più povere. Altro importante elemento non adeguatamente affrontato dall'esecutivo è rappresentato dalla sostenibilità del trasporto, che, tuttavia, rappresenta uno degli obiettivi prioritari della Strategia di Lisbona.

La tutela dell'ambiente deve essere considerata, piuttosto che come un limite allo sviluppo, come un'opportunità economica che apre nuovi scenari all'iniziativa economica privata e che si inquadra pienamente nel concetto di sviluppo sostenibile, ha ricordato il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio: tale obiettivo, ora ricompreso negli obiettivi dell'Unione europea e richiamato anche dalla nuova Costituzione europea. Il Ministro ha posto l'attenzione sulla necessità di mettere l'innovazione al servizio della crescita, attraverso lo sviluppo di ecoinnovazioni energeticamente efficaci e a basso livello di emissioni: a tale fine l'esecutivo ha adottato linee politiche in materia di aree protette, di qualità dell'area urbana, di emissioni di gas ad effetto serra, di rifiuti urbani in discarica o inceneriti. Questa area di intervento, inserita dalla Strategia di Lisbona nel 2001 tramite l'adozione a Göteborg della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, si basa su quattro settori prioritari: lotta contro il cambiamento climatico,

sostenibilità dei trasporti, problematiche connesse alla sanità pubblica, gestione oculata delle risorse naturali. Il Ministro si è soffermato anche sulle modalità per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, alla luce delle quali ciascun Paese membro dovrebbe predisporre un proprio piano nazionale e nominare un rappresentante a livello governativo (il già richiamato *Mr. Lisbona*) con l'incarico di coordinare l'azione nazionale nel contesto dell'azione di Lisbona. Come già accennato in precedenza, però, proprio questo aspetto procedurale ha rappresentato uno dei più evidenti profili di inadeguatezza della Strategia, per un'agenda politica non realistica e troppo fitta di impegni e, soprattutto, per la mancanza di coordinamento a livello nazionale e sovranazionale. È stato, inoltre, osservato come il tardivo inserimento della dimensione ambientale nell'ambito della Strategia di Lisbona abbia creato notevoli scompensi e ritardi. Argomento di una certa rilevanza è rappresentato anche dalla compatibilità tra tutela ambientale e sviluppo economico: in questo senso, infatti, sia l'esecutivo che le istituzioni europee non hanno posto in essere politiche adeguate per implementare questi aspetti, soprattutto nei Paesi di nuova adesione.

Sono poi intervenuti il vice ministro dell'Economia e delle finanze Micciché, il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Maroni ed il ministro delle Politiche comunitarie Buttiglione, in carica in dicasteri nodali per l'attuazione della Strategia di Lisbona.

Il ministro Maroni ha ricordato la necessità di rafforzare la lotta contro il lavoro nero, principale flagello per il problema relativo al livello occupazionale nazionale, portandola al centro delle priorità che l'esecutivo deve assegnare nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi strutturali prestabiliti dall'azione comune europea. Altro importante aspetto già descritto dal Rapporto Kok come indispensabile per un forte sviluppo economico è rappresentato dal rafforzamento delle politiche di invecchiamento attivo, argomento che costituisce, alla luce dei recenti *trend* demografici del continente europeo, una sfida per l'Unione europea nei prossimi decenni. Nonostante, però, gli sforzi dell'esecutivo in questo delicato settore, si avverte la necessità di operare in modo sinergico per riuscire a spuntare alcuni obiettivi della Strategia di

Lisbona: in ambito europeo, infatti, per anni si è pensato più alla moneta che all'uomo e al principio di solidarietà, senza concentrare molte energie nella lotta contro la povertà. L'occupabilità è determinante e la formazione è certamente un capitolo importantissimo nel percorso evolutivo europeo, ma fino ad oggi le effettive risorse investite in questo ambito non si sono rivelate sufficienti. Maggiori risorse, quindi, e maggiore decisione a favore delle piccole e medie imprese (oltre il 95% in Europa), devono costituire priorità inderogabili da inserire nella Strategia di Lisbona.

Nell'audizione del ministro Buttiglione è stata sottolineata l'esigenza di procedere al più presto ad una consistente opera di semplificazione della legislazione e di riduzione della regolamentazione nel settore commerciale-industriale, ambito in cui l'Italia ha avuto un ruolo fondamentale anche in seno alla Convenzione per la nuova Costituzione europea. Tale passaggio è indispensabile per una reale agevolazione della crescita strutturale ed economica dell'Unione europea: la pesante presenza di oneri amministrativi costituisce, infatti, un evidente fardello per le piccole e medie imprese, che soffrono in tale modo l'agile competitività degli attori mondiali, non altrettanto gravati da vincoli burocratici, fiscali, socio-ambientali e valutari. In particolare, è stata sottolineata l'esigenza, peraltro più volte espressa, di collegare la Strategia di Lisbona al Patto di stabilità, individuando gli opportuni correttivi – maggiore flessibilità – per alcuni investimenti. Questa visione "interdisciplinare" ha lentamente fatto presa in altri Stati membri e vi è oggi una maggiore condivisione sull'opportunità di rivedere programmaticamente il Patto, modificando i criteri valutativi per il limite del 3% del PIL con riferimento, soprattutto, alle spese riguardanti gli investimenti nelle infrastrutture, nell'innovazione, nella ricerca, nell'istruzione e nel settore ambiente. La mancanza di incentivi europei potrebbe infatti essere superata da una simile evoluzione, rendendo così più "appetibili" gli obiettivi prefissati con l'emanazione della Strategia di Lisbona. All'indomani dell'aggiunta di una terza dimensione alla Strategia, quella ambientale, potrebbe, infine, essere utile valutare un ulteriore ampliamento della sua portata, ricomprendendo al suo interno anche una dimensione territoriale e regionale, onde evitare di

vanificare la politica di coesione sociale, destinata, infatti, ad un progressivo declino se non coadiuvata e sostenuta da un intervento razionale e mirato a seconda delle specifiche aree territoriali.

Il ministro per gli Affari regionali La Loggia ha, infine, riferito sulle attività poste in essere dall'Esecutivo nell'ambito degli obiettivi aventi ad oggetto le regioni dell'Unione europea. In riferimento alla competitività delle regioni, è stata sottolineata la necessità che le prossime prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 prevedano adeguati stanziamenti per fornire sostegni efficaci alle regioni non sufficientemente sviluppate. Una mancanza di attenzione nei confronti di questo profilo comporterebbe, infatti, una grave lacuna che potrebbe portare allo svanimento di tutti i risultati raggiunti grazie all'impegno profuso dall'Unione attraverso le politiche di coesione e i Fondi strutturali: all'indomani dell'ingresso dei nuovi Stati membri, infatti, gli equilibri economico-sociali sono radicalmente modificati, senza, però, fare venire meno la necessità di un supporto programmatico alle regioni dei "vecchi" Stati membri, che ancora non hanno implementato sistemi sufficientemente indipendenti per potere godere continuativamente dei benefici fino ad oggi goduti. In quest'ottica, parametri rigidi e non sensibili non consentirebbero una modulazione degli interventi da effettuare sia a livello nazionale che a livello europeo, lasciando, in ultima analisi, sprovviste di tutela porzioni di territorio europeo che ancora devono fare affidamento sul sostegno dell'Unione.

Leit motif che ha guidato tutta la predetta serie di interventi è stata, dunque, l'osservazione relativa alla mancanza di un reale coordinamento sia a livello nazionale che a livello di Consiglio: per rendere l'azione degli Stati maggiormente efficace e coerente, sarà, infatti, necessario rafforzare il coordinamento interno ed europeo, soprattutto attraverso l'istituzione di un soggetto che si faccia carico delle esigenze connesse all'attuazione della Strategia e che svolga la funzione di coordinatore. Altra richiesta ripetutamente avanzata è stata quella di effettuare un collegamento tra gli obiettivi di Lisbona e il Patto di stabilità e crescita, nel senso di un diverso peso da assegnare alle spese, a seconda della loro natura e destinazione, secondo requisiti qualitativi: le

regole del Patto, infatti, dovrebbero essere interpretate in modo flessibile, per renderle uno stimolo alla crescita anziché un freno allo sviluppo.

Anche nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005⁷ è stato sottolineato l'evidente ritardo nell'attuazione della Strategia di Lisbona, soprattutto alla luce del divario esistente tra il potenziale di crescita dell'Europa e quello dei suoi *partner* economici. Per rilanciare l'economia europea bisogna rinnovare le basi della competitività, incrementare il potenziale di crescita e la produttività e rafforzare la coesione sociale, attraverso, soprattutto, la conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. La Presidenza ha avuto, altresì, modo di ribadire che per il raggiungimento dei predetti obiettivi è necessario che siano mobilitati maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati ed utilizzabili nel contesto delle tre dimensioni che caratterizzano la Strategia: dimensione economica, sociale e ambientale. Non solo i governi, quindi, hanno l'onere di adoperarsi per rendere attuabile il progetto paneuropeo, ma anche i parlamenti, le autorità regionali e locali, le parti sociali e la società civile. Parallelamente, anche in sede di programmazione delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 si dovrà tenere conto della necessità di dotare l'Unione dei mezzi adeguati per portare a compimento le politiche che concorrono alla realizzazione delle priorità di Lisbona. Una reale crescita economica e occupazionale non potrebbe che basarsi, infatti, su condizioni macroeconomiche solide e durature: tale requisito non potrà, a sua volta, essere raggiunto se non tramite un intervento programmatico sul Patto di stabilità e crescita.

La Presidenza ha, inoltre, rilevato una serie di «assi fondamentali» per il rilancio della Strategia: il futuro sistema deve consentire alle neonate imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze. Si dovrà lavorare per permettere di concepire la conoscenza come un valore aggiunto, destinato a

⁷ Documento 7619/05, Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Bruxelles 22-23 marzo 2005.

creare nuovi e migliori posti di lavoro. L'obiettivo generale di un livello di investimento pari al 3% nel settore della ricerca e dello sviluppo è adeguato, ma dovranno essere definiti livelli specifici intermedi a livello nazionale: a questo obiettivo verrà dato rinnovato impulso anche dal settimo programma quadro di ricerca e sviluppo, che dovrebbe consentire un rafforzamento della collaborazione europea. Un piano globale europeo non può, però, prescindere da una articolata specializzazione nazionale: ogni Stato membro dovrà, infatti, sviluppare una politica di innovazione che sia consona alle proprie specificità e al proprio tessuto imprenditoriale. In questo ambito l'Italia non potrà non incentrare il proprio sforzo anche nel rilancio del Mezzogiorno che, se esaminato con occhio analitico-economico, rappresenta un settore in cui il margine di crescita e di miglioramento non è eguagliato in altre zone del Paese. Tale impostazione, a ben vedere, sembra essere stata fatta propria anche dal nuovo esecutivo che, dopo anni di "indifferenza", ha finalmente deciso di dedicare una delle proprie risorse alla soluzione dei problemi connessi allo sviluppo e alla coesione del Sud. L'Unione europea ha, infatti, bisogno di un tessuto industriale solido su tutto il suo territorio, che deve poggiare sulla complementarietà dell'azione a livello nazionale, transnazionale ed europeo.

Saranno necessari interventi anche in materia di mercato interno, che deve essere reso pienamente operativo senza con ciò intaccare il modello sociale europeo: a tal fine è necessario l'operato di tutti gli Stati membri, che devono porre in essere politiche tali da evitare aiuti di Stato illeciti e che redistribuiscano gli aiuti a favore di obiettivi orizzontali, quali la ricerca e l'innovazione, l'alleggerimento degli oneri amministrativi delle piccole e medie imprese, l'accesso ai crediti, ai microcrediti e agli altri strumenti di finanziamento.

Riteniamo che altro importante passo che l'Unione europea dovrà compiere è rappresentato dal miglioramento della *governance*, attraverso la creazione di un dispositivo semplificato con un triplice obiettivo: la facilitazione dell'individuazione delle priorità nel rispetto dell'equilibrio globale della strategia e della sinergia tra i suoi diversi elementi, il miglioramento dell'attuazione di

tali priorità sul terreno, attraverso il maggior coinvolgimento degli Stati membri e la razionalizzazione della procedura di *follow up*, per comprendere meglio l'applicazione della Strategia a livello nazionale.

In conclusione, a cinque anni dalla pubblicazione della Strategia di Lisbona è, quindi, evidente come i risultati ottenuti non siano sufficienti a garantire una coesione e uno sviluppo adeguati a livello nazionale ed europeo, infrangendo i sogni e le migliori aspettative che, nel corso di questi anni, si erano venute a creare. Questa analisi, nel complesso purtroppo negativa, può, però, rappresentare un nuovo punto di partenza su cui impostare le nuove prospettive e centrare i rinnovati sforzi, che rendano possibile all'Europa di divenire, entro breve tempo, una delle economie più solide a livello planetario e, soprattutto, prima tra le altre ad essere basata su di una coesione omogenea, su di uno sviluppo realmente sostenibile e, sopra ogni altro profilo, che abbia come proprio motore portante il capitale umano europeo.

BIBLIOGRAFIA

- ARTIS M.J. (a cura di) (2001), *The Economics of the European Union: Policy and Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- BAILLY O. (2004), *La stratégie de Lisbonne, ou les enjeux politiques de la réforme*, in *Revue du Marche commun et de l'Union européenne*, July-Aug, No. 480.
- BARONI M. (a cura di) (2001), *Piani locali per l'occupazione: guida all'applicazione della strategia europea per l'occupazione in ambito locale*, Gorle, CEL.
- BEDA A., BODO R. (2004), *La responsabilità sociale d'impresa, Strumenti e strategie per uno sviluppo sostenibile dell'economia*, Il Sole 24 ore, Milano.
- BEGG I., HODSON D., MAHER I. (2003), *Economic Policy Coordination in the European Union*, in *National Institute Economic Review*, n. 183, January.
- BEGG I. (a cura di) (2003) *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals*, in *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishing Ltd, London.
- BEGG I. (2002), *Europe Government and Money*, Federal Trust for Education & Research, London.
- BERTOLA G., BOERI T., NICOLETTI G. (a cura di) (2001), *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- DEGIMBE J. (2002), *Lo sviluppo del dialogo sociale europeo*, Flash EZA, n. 9, settembre.
- GARTNER M. (2002) *Macroeconomics: European Approach*, FT Prentice Hall, London.
- HIGH LEVEL TASK FORCE ON SKILLS AND MOBILITY (2001), *Final Report*, English Version (Original).
- LEONARDI R. (2005), *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- MAJONE G. (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford.
- RODRIGUES M. J. (2003), *European Policies for a Knowledge Economy*, Edward Elgar.
- SAKELLARIS P., VIJSELAAR F. (2005), *Capital Quality Improvement and the sources of economic growth in the euro area*, in *Economic Policy*, Vol. 20, No. 42.
- SAPIR A. (a cura di) (2004), *Europa, un'agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino.
- SCARPONI S. (a cura di) (2001), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, Giuffrè.
- SOMOL M. (2005), *A Competitive Europe: Halfway to Lisbon*, in *Czech Business & Trade*, Issue 2.
- TREU T. (2002), *Relazioni industriali e cambiamento: il punto di vista dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- TRUBEK D., MOSHER J. (2003), *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model* in J. Zeitlin, D. Trubek (eds), *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Oxford, Blackwell, Oxford University Press.
- WINCOTT D. (2003), *Beyond social regulation. New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon*, in *Public Administration*, Vol. 81, Part 3, London.

OSCAR GARAVELLO
Università degli Studi di Milano

**Il ruolo dell'Unione europea
nel negoziato commerciale multilaterale
in sede Organizzazione mondiale del commercio**

1. *Introduzione*

Nel delineare il ruolo della Unione europea (UE) nel nuovo ordine internazionale un posto d'onore spetta certamente a quanto avviene nel massimo organismo commerciale multilaterale, cioè nell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Anche se ultima fra le grandi organizzazioni economiche internazionali, a giusto titolo definite protagoniste del miracolo postbellico, essa è destinata a svolgere un ruolo di primo piano per regolare, per quanto possibile, il fenomeno di globalizzazione commerciale che si sta estendendo a tutti i Paesi.

Se quanto sopra è valido in senso generale, lo è ancora di più ai giorni nostri allorché si sta completando, per dir la verità con non poche difficoltà, un nuovo ciclo di negoziati dopo l'esito brillante, ma certamente non definitivo e per molti versi controverso, dell'*Uruguay Round* (1987-94). Ormai la stragrande maggioranza dei Paesi (emergenti, in transizione, meno sviluppati, industriali, ad alto reddito, ecc.) partecipa all'OMC e si sta organizzando in gruppi omogenei in modo da fare sentire la propria voce e portare nell'agenda negoziale i problemi maggiormente influenti sui rispettivi processi di sviluppo. Sempre più si comprende come si stiano ora giocando le sorti dei prossimi decenni nell'arena mondiale per cui occorre partecipare attivamente al

negoziato, associarsi agli altri *partners* e favorire soluzioni efficienti ed eque.

In questo contesto la UE gioca un ruolo di primo piano essendo il maggiore *partner* commerciale a livello mondiale e, contrariamente agli Stati Uniti ed al Giappone, un sistema fortemente aperto e quindi assai sensibile ai problemi dell'interscambio di beni e servizi. Da sempre la UE svolge un ruolo attivo di apertura commerciale e senza il suo accordo non si può andare da nessuna parte per cui, accettate o respinte, le posizioni comunitarie rimangono sempre al centro delle discussioni. Non si vuole certamente negare che la posizione negoziale della UE sia (possa sembrare) sovraccarica, eccessivamente ambiziosa, permeata di ambiguità come del resto avviene per quasi tutti i (grandi) Paesi a causa degli interessi divergenti dei diversi gruppi di pressione e della volontà di preconstituirsì una posizione di forza.

Nell'ambito della tematica ricordata si inserisce il presente lavoro che intende soffermarsi sul ruolo della UE nelle attuali negoziazioni commerciali a livello multilaterale che, dopo alterne fortune, si sono concretizzate nella quarta Conferenza ministeriale dell'OMC tenuta a Doha nel 2001 e che si possono riassumere nella cosiddetta «Doha Development Agenda». Più in particolare dapprima si metterà in luce il ruolo della UE su quanto accaduto dopo la fine dell'*Uruguay Round* prima di riprendere le negoziazioni tariffarie (par. 2). Si esamineranno poi le varie tappe del lungo negoziato viste soprattutto attraverso le Conferenze ministeriali dell'OMC di Doha, 2001, e Cancun, 2003 (par. 3), per terminare infine ai giorni nostri (2004) con l'accettazione delle proposte finali della UE che chiudono una prima fase delle trattative (par. 4). Poiché i vari punti dell'accordo sono già stati trattati in senso cronologico seguendo le varie Conferenze ministeriali, a modo di conclusione ci si vuole soffermare su una visione d'insieme della posizione della UE e di quelle questioni che dovrà ancora affrontare nei prossimi anni onde mantenere quella fisionomia politica ed economica di alto livello che le spetta (par. 4).

Prima di iniziare la trattazione, occorre ricordare dapprima come l'analisi sarà esclusivamente economica per cui i risultati raggiunti sono solo di prima approssimazione. Infatti, per quanto

i problemi trattati esercitino un effetto significativo sulle macrovariabili dei singoli Paesi membri e dell'Unione, essi investono anche aspetti politici, sociali, strategici, militari, ecc. di straordinaria importanza. Questa conclusione è valida soprattutto in una economia mondiale oligopolistica ove le negoziazioni, oltre a migliorare la posizione di tutti i giocatori (gioco a somma positiva), vengono sfruttate anche per accordare particolari vantaggi a singoli Paesi (gruppi di Paesi). È inutile poi ricordare in secondo luogo come la regolazione dei flussi commerciali non può essere disgiunta dalla sistemazione delle restanti relazioni economiche internazionali e fra queste di indubbia rilevanza i problemi finanziari, monetari e valutari in quanto influenzano pesantemente intensità, direzione e struttura dei flussi commerciali. Occorre infine notare come, indipendentemente dal loro chiaro impatto macroeconomico, i processi di liberalizzazione commerciale esercitano effetti sensibili sui differenti settori e territori produttivi per cui spingono all'azione i vari gruppi di pressione, le imprese multinazionali, i sindacati, le organizzazioni professionali, ecc. Poiché agli indubbi *gains from trade* si debbono sempre aggiungere i *pains from trade*, all'analisi degli effetti delle negoziazioni in sede OMC occorre far seguire una tematica di politica economica rivolta a quegli interventi di livello nazionale o internazionale che minimizzano i costi di un più ampio interscambio di beni e servizi.

2. *Il ruolo della UE nell'inizio dei nuovi negoziati commerciali multilaterali*

L'Atto finale dei negoziati commerciali multilaterali, sottoscritto a Marrakech (15 aprile 1994) da 125 Paesi ed entrato in vigore il 1 gennaio 1995, conclude dopo 7 anni l'*Uruguay Round*, con tutta probabilità il più grande negoziato commerciale della storia. Esso viene considerato dalla UE un grande successo ed anche da fonti esterne larga parte del risultato positivo viene attribuito alla sua posizione e capacità negoziale, ad un tempo attenta alle ripercussioni sui Paesi membri ed alle conseguenze

nell'arena mondiale¹. Tuttavia i risultati conseguiti richiedono ancora importanti rifiniture, gli innovativi accordi debbono venire correttamente applicati, sorgono inoltre difficoltà di interpretazione dei testi sottoscritti e sono all'ordine del giorno scontri fra i protagonisti (come, ad esempio fra UE e USA per i prodotti agricoli) su questioni assai importanti². La UE non può poi rimanere indifferente alla insoddisfazione dei Paesi emergenti che si accorgono sempre più delle difficoltà di rendere operativi gli accordi firmati con troppa precipitazione anche perchè gli aiuti promessi dai Paesi industriali stentano a concretizzarsi³. Per i motivi precedentemente ricordati, sin dal termine dell'*Uruguay Round* si stabiliscono negoziazioni periodiche di revisione degli accordi esistenti («*built-in agenda*») e più precisamente entro il 31.12.1999 si deve avviare la rinegoziazione dell'accordo agricolo (misure di sostegno interno, sovvenzioni alle esportazioni, accesso al merca-

¹ Non è facile dare una visione complessiva dei risultati dell'*Uruguay Round* anche per la carenza e contraddittorietà delle ricerche empiriche degli effetti dello smantellamento protezionistico: si veda ad esempio E. SASSOON, *L'Uruguay Round del GATT: risultati raggiunti e problemi ancora aperti*, in *Rivista di politica economica*, ottobre 1994 e per gli aspetti empirici D. RODRIK, *Developing Countries After the Uruguay Round*, Paper prepared for the Group of 24, mimeo, august 1994; R. SAFADI - S. LAIRD, *The Uruguay Round Agreements: Impact on Developing Countries*, in *World Development*, July 1996; G. HARRISON - W. RUTHEFORD - F. THOMAS - D.G. TARR, *Quantifying the Uruguay Round*, in *Economic Journal*, September 1997.

² Si veda C.F. BERGSTEN, *America and Europe: Clash of the Titans*, in *Foreign Affairs*, March-April 1999, p. 22. I conflitti fra Stati Uniti ed Europa sono un classico del contenzioso del commercio internazionale sin dai primordi (Carta dell'Avana, ITO, ed istituzione del GATT) come si può vedere in E. MCGOVERN, *International Trade Regulation: Gatt, the United States and the European Community*, Exeter, Globefield, 1986; S. PRINCEN, *EU Regulation and Transatlantic Trade*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

³ I costi ed i ritardi dell'applicazione degli accordi firmati sono ben messi in luce da C. MICHALOPOULOS, *Developing Countries' Participation in the WTO*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 1906, 1998; J.M. FINGER - L. SCHUKNECHT, *Market Advances and Retreats Since the Uruguay Round Agreement*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 2232, 1999; J.M. FINGER - P. SCHULER, *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*, in *World Economy*, April 2000; M. SHAFAEDDIN, *Free Trade or Fair Trade? An Enquiry Into the Causes and Failure in Recent Trade Negotiations*, UNCTAD, Discussion Paper, n. 153, December 2000.

to) e dei servizi e provvedere ad una revisione dell'accordo Trips relativo alla proprietà intellettuale⁴.

Anche in questo contesto di forte spinta per ulteriori processi di liberalizzazione, l'Europa gioca un ruolo assolutamente determinante con un programma molto ambizioso rivolto principalmente agli Stati Uniti per dare inizio ad un ciclo di negoziati commerciali (la definizione iniziale è *Millennium Round*). Da parte europea si chiedono negoziati ad ampio raggio che includano la riduzione degli esistenti dazi doganali sui beni industriali, la lotta al protezionismo occulto, la fissazione di nuove regole sugli investimenti diretti esteri e sulle leggi *antitrusts*, il controllo degli interventi *anti-dumping*, le norme di difesa ambientale, la definizione di sicurezza alimentare, gli *standards* minimi di carattere sociale, ecc.⁵ Sorgono poi problemi più minuti ma non per questi meno rilevanti che tuttavia a causa della loro esplosività non si vogliono ancora inserire nell'agenda delle negoziazioni: l'eccezione culturale per le opere dell'ingegno (opere cinematografiche, ad esempio), la multifunzionalità dell'agricoltura ben al di là dei soli effetti occupazionali e reddituali, il principio di precauzione per la valutazione dell'accesso a nuovi beni ed a nuovi processi produttivi (ogm, carne bovina), l'inserimento della salvaguardia dei "valori nazionali" nella accettabilità di un processo di apertura

⁴ Si parla anche di programma implicito dell'OMC che prevede l'avvio di negoziati per una ulteriore liberalizzazione di agricoltura e servizi a partire dalla fine 1999 senza però fissare un termine finale delle trattative.

⁵ La Comunità europea è fra i principali promotori dell'avvio di un nuovo ciclo di negoziati commerciali e, nelle sue conclusioni del 30 marzo, del 30 aprile, del 18 maggio 1998 nonché del 21 giugno 1999, il Consiglio approva all'unanimità gli obiettivi di un tale ciclo globale di negoziati. Le discussioni svoltesi in seno al Comitato 133 del Consiglio ed a livello dei ministri del Commercio della UE permettono di definire ulteriormente la posizione della Comunità. Secondo la prospettiva comunitaria, confermata anche dalla esperienza dell'*Uruguay Round*, il miglior approccio negoziale è la fissazione di una agenda con un ampio ventaglio di questioni dalle quali tutti i partecipanti possono trarre vantaggio mentre una impostazione settoriale e mirata non garantisce gli stessi risultati. Si veda per la posizione comunitaria, EUROPEAN COMMISSION, *Trade Policy in the Prodi Commission, 1999-2004. An Assessment*, Brussels, 19 november 2004 che analizza con ricchezza di documentazione il percorso seguito dai negoziati durante tutto l'arco delle trattative.

esterna, ecc. Tali nuovi argomenti mostrano chiaramente come l'integrazione globale stia entrando in una nuova fase che, se non ben gestita (si parla anche a livello europeo di *globalisation maitrisée*), minaccia non solo le variabili strategiche (occupazione, reddito, investimenti, innovazioni, ecc.) ma anche seppur indirettamente gli stili di vita, i modelli sociali ed i sistemi di regolazione pubblica⁶. Per quanto i tempi per una discussione fruttuosa sui temi ricordati non siano ancora maturi, ci si sta velocemente avvicinando e già si prefigura il rischio di conflitti commerciali di tipo ideologico che gli esistenti meccanismi né sanno né possono risolvere.

La posizione degli Stati Uniti è invece sin dall'inizio più cauta e bisogna aspettare il discorso del Presidente Clinton sullo Stato dell'Unione (inizio 1999) per una spinta risolutiva ma non definitiva al negoziato⁷. Il basso profilo degli Stati Uniti verso la sovraccarica agenda proposta dall'Europa può venire spiegato dalla preferenza per la negoziazione di aspetti settoriali, le imminenti elezioni statunitensi, la mancata concessione del *fast track* al Presidente Clinton, l'atteggiamento poco favorevole della pubblica opinione, la contrapposizione dei gruppi di pressione, ecc. Sostanzialmente gli Stati Uniti vogliono limitare i negoziati al settore agricolo e dei servizi, le due aree in cui erano già stati prefissati nuovi colloqui, estendendoli eventualmente all'abbattimento dei dazi in otto importanti settori industriali. L'obiettivo finale è quindi attaccare i sussidi europei all'agricoltura e conquistare

⁶ Questa conclusione non impedisce che gli aspetti ricordati vengono sentiti con differente urgenza nei vari Paesi europei e diano luogo a dibattiti accesi nell'ambito del Comitato 133 ed a livello delle pubbliche opinioni nazionali diversamente sensibili alle tematiche meno direttamente economiche.

⁷ Nel 1997 viene negato a Clinton il *fast track* che impegna il Congresso ad accettare o rifiutare l'intero pacchetto negoziale senza apportare alcun emendamento e la ragione del rifiuto viene ricercata nella assenza nell'agenda dei lavori di clausole concernenti i *labour standards* per permettere un interscambio più equo rispettando le esigenze dei lavoratori nei Paesi importatori ed esportatori. Si veda C. VANGRASSTEK, *Is the Fast Track Really Necessary?*, in *Journal of World Trade*, n. 2, 1997; C.F. BERGSTEN, *American Politics, Globale Trade*, in *The Economist*, 27.09.1997; J. FRANKEL, *The Crusade for Free Trade: Evaluating Clinton's International Economic Policy: Review Essay*, in *Foreign Affairs*, march-april 2001 e A. PARENTI, *Il WTO*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 57-59.

quote di mercati in aree strategiche dei servizi (soprattutto finanziari). Si fa anche strada l'idea di procedere con accordi settoriali slegati da un *round* globale essendo ormai presenti strutture istituzionali capaci di gestirli⁸.

La prima Conferenza ministeriale di Singapore (1996) ha il merito di porre chiaramente in luce le posizioni conflittuali dei principali Paesi anche se all'inizio, per non scontentare alcun protagonista, si preferisce mettere sul tappeto un ricco carniere di problemi. Con uno sforzo di sintesi si possono distinguere almeno quattro gruppi di problemi che senza graduatoria di importanza si possono così riassumere: il primo, di natura più tradizionale, è legato al completamento delle riduzioni tariffarie nel settore manifatturiero in quanto, anche se modeste, le tariffe presentano caratteristiche negative (picchi tariffari, *tariff escalation*, ecc.) che colpiscono soprattutto i Paesi emergenti; il secondo introduce aspetti più nuovi in quanto ci si trova a dover definire ed implementare il concetto di apertura commerciale rispetto a due settori sinora tenuti al margine delle trattative: l'agricoltura ed i servizi; in terzo luogo, si fanno luce le *new trade issues of first generation* da ricercarsi in tutti quegli ostacoli creati dall'intervento dei pubblici poteri come *standard*, norme, regolazioni, ecc. che riducono l'accesso dei beni agricoli e servizi sui mercati soprattutto dei Paesi più avanzati; infine, esistono le *new trade issues of second generation* che allargano di molto i tradizionali compiti dei negoziati investendo almeno quattro nuove questioni come le regole della concorrenza internazionale, il controllo degli investimenti diretti esteri (*ide*), la fissazione di *standards* ambientali e l'identificazione di norme sociali⁹.

⁸ Si vedano I. FALAUTANO - P. GUERRIERI, *L'agenda negoziale del WTO nel 2000. Le opzioni strategiche dell'Italia*, in *Politica internazionale*, luglio-ottobre 1999, pp. 68 e per una analisi più specifica C. VANGRASSTEK, *US Plans for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority*, in *World Economy*, may 2000.

⁹ Per la Conferenza di Singapore (9-13 dicembre 1996) si veda *Singapore Ministerial Declaration*, WTO Documents, WT/MIN(96)DEC/W. I commenti sulle conclusioni adottate sono in generale positivi ma non mancano opinioni negative (ad esempio sui rapporti fra aspetti commerciali ed ambiente) oppure

L'inizio del *Millennium Round* deve avvenire con la terza Conferenza ministeriale di Seattle (novembre 1999) e la UE non si fa trovare impreparata in quanto la sua posizione negoziale è basata su un mandato della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo¹⁰. UE ed USA si accordano per la identificazione di «un'agenda per l'agenda» che tuttavia non modifica di molto le divergenze più cruciali, come quella sull'agricoltura¹¹.

A Seattle il dibattito da eminentemente tecnico fra addetti ai lavori si fa pubblico, coinvolge partiti, chiese, sindacati, gruppi di opinione, ecc. ed iniziano, forse inattese ma non imprevedibili, le prime difficoltà con il "popolo di Seattle" che, oltre ad aspetti più tecnici, contesta la democraticità dell'OMC¹². Spesso esso si pone

dubbi (l'inserimento delle norme sociali nelle trattative commerciali). La definizione di *new trade issues* è contenuta in numerosi contributi fra cui spiccano quelli di R.Z. LAWRENCE - D. RODRIK - J. WHALLEY, *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

¹⁰ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo, *L'approccio dell'Unione europea al ciclo di negoziati dell'OMC "Millennium Round"*, COM(1999) 331 def, Bruxelles, 10.09.1999, pp. 5. Assai interessante è la lettura di una presentazione politica del ruolo politico dell'Europa a livello mondiale quale quella contenuta in COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *L'Europa in quanto entità economica. Una sfida politica*, Bruxelles, 1-2 luglio 1998.

¹¹ Prodi e Clinton si incontrano a Washington nell'ottobre 1999 e raggiungono un accordo su un pacchetto di aiuti ai Paesi in via di sviluppo, sul contenzioso sulle banane e sulla costituzione di una nuova commissione transatlantica (*Transatlantic Scientific Advisory Board*) per una valutazione globale degli organismi modificati geneticamente. Si raggiunge un accordo anche per quanto concerne la protezione dei lavoratori, la riduzione delle tariffe doganali, le questioni ambientali e l'ingresso della Cina nell'OMC.

¹² Si vedano D. ESTY, *Non Governmental Organizations at the WTO: Cooperation, Competition or Exclusion*, in *Journal of International Economic Law*, n. 1 1998; D. ROBERTSON, *Civil Society and the WTO*, in *World Economy*, september 2000; I. FALAUTANO - P. GUERRIERI, *L'agenda negoziale della WTO nel 2000*, cit.; G. BONALUMI, *A proposito del vertice di Seattle*, ibidem. Secondo EUROPEAN COMMISSION, *Trade Policy in the Prodi Commission*, op. cit., pp. 6 e 39, il fallimento di Seattle, oltre alla sua cattiva preparazione, è almeno per una certa parte attribuibile all'approccio della Amministrazione Clinton che intende comminare sanzioni commerciali in caso di mancato rispetto delle norme concernenti il lavoro. La UE cerca di convincere i Paesi emergenti sul loro

in modo radicale contro i processi attuali di globalizzazione per cui vengono poste sotto fuoco sia l'agenda negoziale sia, in modo ancora più aggressivo, le soluzioni prefabbricate. In concreto si pongono all'attenzione generale problemi di grande importanza (quali quello dei farmaci, della proprietà intellettuale, degli scambi agricoli, dei Paesi più poveri, ecc.) che altrimenti si sarebbero posti quasi al margine delle trattative. Per di più i movimenti ricordati vogliono agganciare i problemi tariffari alle grandi tematiche del sottosviluppo, come ad esempio la regolazione dei flussi finanziari e monetari internazionali, per tentare una sistemazione del debito estero, della architettura finanziaria mondiale, dell'assistenza allo sviluppo, delle crisi finanziarie e valutarie, ecc. Rispetto alle precedenti conferenze, la situazione è nettamente modificata non solo a livello quantitativo ma anche perché i movimenti poggiano le loro rivendicazioni su basi assai più rigorose e sono sostenuti da eterogenee ma robuste correnti di pensiero dalle quali scaturiscono alternativi piani di azione¹³. Di fronte a questi movimenti sembra quasi perdere peso il ruolo delle imprese multinazionali che prima avevano svolto una impressionante azione di *lobbying*¹⁴. Con vari distinguo, la UE sembra più

interesse di giungere ad una sistemazione ragionevole del rapporto fra condizioni del lavoro e relazioni commerciali anche se l'argomento è ben lontano dalla necessaria maturazione. Si veda PARENTI, *Il WTO*, op. cit., pp. 103-108 per una buona sistemazione della materia nell'ambito degli obiettivi globali delle trattative e F. DE FILIPPIS - L. SALVATICI, *Dopo Seattle: l'agricoltura nell'agenda dei negoziati commerciali del WTO*, in *La questione agraria*, n. 1, 2000.

¹³ A differenza del passato le ong presentano piani assai dettagliati come appare ad esempio in OXFAM, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*, Londra, s.d. Una visione completa della posizione eterodossa in materia di negoziazioni commerciali internazionali si trova in L. WALLACH-M. SPORZA, *WTO. Tutto quello che non vi hanno mai detto sul commercio globale*, Milano, Feltrinelli, 2002 che trova la sua contropartita nel saggio di un famoso economista "liberista", J. BHAGWATI, *Coping with Antiglobalization: A Trilogy of Discontent*, in *Foreign Affairs*, January-February, 2002.

¹⁴ Si tratta delle *lobbies* tradizionali (imprese multinazionali, associazioni di agricoltori, professioni liberali, centri di ricerca, ecc.) che nel campo delle relazioni economiche internazionali giocano sempre un ruolo assai importante. La loro posizione è comunque ambivalente in quanto da un lato sono favore-

aperta al dialogo dei suoi principali partners rispetto all'eterogeneo coacervo di organizzazioni antagoniste e mette in azione una forte campagna di sensibilizzazione della opinione pubblica e di coinvolgimento delle ong in modo da far conoscere in anticipo i vari dossiers, trovare congiuntamente (sin dove è possibile) le soluzioni e comunque far conoscere la posizione comunitaria nel negoziato¹⁵.

3. *Fra speranze e delusioni: le Conferenze ministeriali da Doha (2001) a Cancun (2003)*

La ripresa dei negoziati avviene nella quarta Conferenza ministeriale di Doha (2001) i cui lavori sono fortemente condizionati dall'attacco alle Torri Gemelli (11 settembre 2001) e dalla volontà di segnalare in modo visibile la collaborazione dei diversi paesi, uniti dall'adesione alla lotta al terrorismo internazionale¹⁶.

voli ad un interscambio più ampio poiché, nonostante la più intensa competizione, l'estensione geografica dell'attività aumenta il loro potere socio-politico ed economico; dall'altro lato, tuttavia, si oppongono alla regolazione e supervisione internazionale delle loro attività e tutt'al più accettano regole volontarie di comportamento. Per una visione dell'influenza delle *lobbies* sulla politica commerciale statunitense si veda M. NOLAND, *Learning to Love the WTO*, in *Foreign Affairs*, september/october 1999, pp. 83. Poiché negli Stati Uniti l'organismo incaricato della negoziazione commerciale è di piccole dimensioni e si occupa più di questioni giuridico-amministrative che di quelle economiche, il ruolo delle *lobbies* imprenditoriali diventa in molte occasioni determinante.

¹⁵ Il COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *Preparazione alla Quarta conferenza Ministeriale dell'OMC in Qatar: posizione del C.E.S.*, Bruxelles, 17-18 ottobre 2001 (punto 1.4.4), chiede l'adozione di un codice di condotta per la relazioni fra l'OMC ed i rappresentanti della società civile organizzata, ambienti socio-professionali, ong, ecc. nelle fasi di preparazione, valutazione, attuazione e *follow-up* degli impegni sottoscritti nelle negoziazioni multilaterali. Tali aspetti sono fortemente sottolineati in COMMISSIONE EUROPEA, *Una globalizzazione al servizio di tutti. L'UE ed il commercio internazionale*, Bruxelles, 2002.

¹⁶ Il passaggio da Seattle a Doha è ben presentato in M. MOORE, *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance*, Cambridge University Press, New York, 2003 e D. RODRIK, *Free Trade Optimism. Lessons from the Battle in Seattle*, in *Foreign Affairs*, may/june 2003. Una precisa analisi di quanto concluso a Doha si trova in A. PANAGARIYA, *Developing*

Trattandosi di un incontro blindato in un Paese (Qatar) difficile da raggiungere per i gruppi non ufficiali, il lavoro dei negoziatori non viene turbato né stimolato dal "popolo di Seattle". Si stabilisce che per la prima volta nella storia del GATT/OMC il negoziato non avrà la denominazione di *Round* e che all'attenzione generale verranno posti i bisogni e gli interessi dei Paesi emergenti come emergono dalla cosiddetta *Doha Development Agenda*¹⁷. L'Agenda comprende il lancio di un nuovo *round* di negoziati commerciali non solo nei settori più tradizionali ma anche in quelli di recente venuti alla ribalta e due importanti decisioni in materia di applicazione delle regole vigenti e sul rapporto fra tutela della salute e protezione dei diritti di proprietà intellettuale (Trips). Nella Conferenza di Doha si aprono le porte a Cina e Taiwan, provincia di Cina, e si stabilisce che le negoziazioni debbono chiudersi non più tardi del 1° gennaio 2005 come parte di un *single undertaking*¹⁸. Una importante deroga viene concessa alla UE per rendere compatibile con gli obiettivi multilaterali del-

Countries at Doha: A Political Economy Analysis, in *World Economy*, september 2002; G.P. SAMPSON, *The World Trade Organisation After Seattle*, in *World Economy*, september 2000. Non mancano certamente diversi contributi che tentano di fare ripartire i negoziati sulla base di una nuova «agenda per lo sviluppo» di più immediato interesse per i Paesi emergenti come, ad esempio, J.E. STIGLITZ, *Two Principles for the Next Round or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*, in *World Economy*, april 2000 e più diffusamente in J.E. STIGLITZ - A.CHARLTON, *The Development Round of Trade Negotiations in the Aftermath of Cancun, A Report for the Commonwealth Secretariat*, London, 2002; J.M. FINGER - J.J. NOGUES, *The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations*, in *World Economy*, march 2002.

¹⁷ Gli effetti dell'accordo di Doha sull'obiettivo strategico di riduzione della povertà sono discussi in WORLD BANK, *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the World's Poor*, Washington, 2001; L.A. WINTERS, *Doha and the World Poverty Target*, Annual Bank Conference on Economic Development, Washington, 2002; WORLD BANK, *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, 2003.

¹⁸ Si veda WTO, *Ministerial Declaration, Adopted on 14 November 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1 e *The Doha Declaration Explained*, s.d., che precisano come dei 21 soggetti trattati la maggioranza richiede l'inizio (la continuazione) dei negoziati mentre per i restanti occorre passare all'implementazione, valutazione e monitoraggio dei risultati raggiunti.

l'OMC il regime commerciale preferenziale applicato ai Paesi dell'Africa, Pacifico e Caraibi (ACP) con l'accordo di Cotonou¹⁹. Si riafferma, ed è una affermazione politicamente sensibile, che il principio del trattamento speciale e differenziato (SDT) per i Paesi meno avanzati è parte integrante degli accordi in sede OMC e che la sua concreta applicazione deve essere resa operativa, rafforzata e tempestiva²⁰. Per l'ambiente si stabilisce che le negoziazioni siano limitate alle relazioni fra le regole esistenti dell'OMC e gli specifici obblighi commerciali contenuti negli accordi ambientali multilaterali e che occorre procedere più speditamente alla riduzione o eliminazione delle barriere protezionistiche sui beni e servizi ambientali²¹. Nell'ambito dell'accordo TRIPS, viene prevista la notificazione e registrazione dei vini ed alcool e la dichiarazione di compatibilità fra la difesa dei brevetti e l'accesso

¹⁹ La "Decision" di Doha del 14 novembre 2001, WT/MIN(01)15, permette alla UE una deroga all'art. 1, par. 1, dell'Accordo generale sino al 31 dicembre 2007 nella misura necessaria ad offrire un trattamento tariffario preferenziale per i prodotti originari dai Paesi ACP. Com'è ben noto, la difficile compatibilità fra gli accordi tradizionali (Convenzioni di Yaoundé e di Lomé) e normativa dell'OMC spinge la UE alla fine degli anni '90 a trovare nuove soluzioni culminate con l'accordo di Cotonou. Per una visione degli accordi preferenziali della UE si vedano P.K.M. THARAKAN, *European Union and Preferential Arrangements*, in *World Economy*, november 2002 e A. PANAGARIYA, *EU Preferential Trade Arrangements and Developing Countries*, ibidem.

²⁰ Tale problematica viene ben presentata in B. HOEKMAN - C. MICHALOPOULOS - L.A. WINTERS, *More Favorable and Differential Treatment of Developing Countries: Towards a New Approach in the WTO*, in *World Bank Policy Research Paper*, n. 3107, 2003. Si ricorda che R. Ruggero, direttore dell'OMC dal 1995 al 1999, aveva proposto al Vertice dei Paesi industrializzati di Lione di aprire la Conferenza di Seattle annunciando una eliminazione totale delle barriere all'importazione per i 48 Paesi più poveri del mondo (che rappresentano solo lo 0,2% dell'export mondiale). Su questo argomento la posizione della UE è ben chiarita in COMMISSIONE EUROPEA, *Migliorare l'accesso ai mercati dei Paesi meno sviluppati*, Bruxelles, 16.04.1997, COM(97)156 def.

²¹ Questo aspetto viene trattato nei par. 31-33 della Dichiarazione di Doha. Si ricorda che dei circa 200 accordi ambientali multilaterali solo 20 contengono clausole commerciali che vengono sottoposti al *Trade and Environment Committee* con particolare riguardo agli effetti sull'accesso ai mercati, alle misure *win-win-win* (effetti benefici della riduzione delle restrizioni commerciali sul commercio, sull'ambiente e sullo sviluppo), alla proprietà intellettuale e alla necessità di *eco-labels*.

dei Paesi emergenti ai farmaci *affordable* per la lotta ad alcune malattie flagello della popolazione più debole²². Le negoziazioni sulle *Singapore Issues* (commercio e investimenti, commercio e politiche di concorrenza, trasparenza negli appalti pubblici e facilitazione del commercio) avranno luogo dopo la quinta Conferenza ministeriale del 2003 sulla base di una decisione con consenso esplicito relativa alle modalità della trattativa²³. Infine, vengono fissate alcune scadenze con l'obiettivo di trattare per primi gli argomenti di maggiore interesse per i Paesi emergenti: entro luglio 2002 il trattamento speciale e differenziato, entro dicembre 2002 l'accordo TRIPS sulla salute pubblica, entro marzo 2003 le modalità del negoziato agricolo²⁴.

Nonostante l'agenda concordata dei lavori, le posizioni dei vari Paesi sono ancora assai diverse anche se alcuni punti di divergenza vengono smussati. Sul piano negoziale la nuova Presidenza Usa ben volentieri abbandona la richiesta di *standards* ambientali e sociali, fatta propria dalla precedente amministrazione democratica, e per larga parte anche dalla UE, ma fortemente invisa alla maggior parte dei Paesi emergenti²⁵. Sempre assai controversa è la

²² Si tratta dei paragrafi 17-19 della Dichiarazione di Doha. Per i medicinali si dà mandato al Consiglio TRIPS di trovare entro la fine del 2002 una soluzione ai problemi sanitari di quei Paesi che non possiedono capacità produttiva nel settore farmaceutico. Per i Pma, la scadenza per l'applicazione dei brevetti sui medicinali è spostata al 1° gennaio 2016. Nella Dichiarazione ricordata si trovano altre indicazioni concernenti l'accordo TRIPS e più precisamente il sistema di registrazione delle indicazioni geografiche e l'estensione del più elevato livello di protezione ad alcuni prodotti.

²³ Tali questioni vengono trattate nella Dichiarazione di Doha nei par. 20-22 per quanto concerne commercio ed investimenti, nei par. 23-25 per i rapporti fra commercio e concorrenza, nel par. 26 per la trasparenza degli appalti pubblici ed infine nel par. 27 per le misure tendenti ad agevolare l'interscambio (*trade facilitation*).

²⁴ Si veda B. HOEKMAN - R. NEWFARMER, *After Cancun: Continuation or Collapse?*, in *The World Bank Group, Trade Note* 13, december 17, 2003.

²⁵ Gli Stati Uniti vogliono un *early harvest* cioè chiudere entro pochi mesi alcuni accordi specifici di particolare interesse poiché si è già in dirittura di arrivo. Si vedano, M. NOLAND, *Learning to Love the WTO*, cit., pp. 90-91 e BERGSTEN, *American Politics*, cit. per una visione della politica commerciale del Presidenza Clinton e per una critica ai magri risultati dell'approccio regionale e degli accordi sulle telecomunicazioni e sulla *information technology* per cui si

questione agricola ove il gruppo di Cairns (che comprende paesi emergenti ed a elevato reddito) si dimostra compatto, resistente e competitivo nelle negoziazioni, si oppone all'ambiziosa agenda agricola della UE ed allo stesso tempo critica fortemente la posizione degli USA²⁶.

Fra la quarta (Doha) e la quinta Conferenza ministeriale (Cancun) corrono 18 mesi ma sono solo di frustrazione ed a ben poco servono le mini-conferenze dell'OMC. Brasile, India e Sud Africa si caratterizzano per il loro ruolo di "guastatori", una buona parte del tempo viene consumata per il problema dell'accesso alle medicine ed il clima generale viene deteriorandosi con la guerra in Iraq. Il ruolo strategico del cotone per alcuni dei Paesi più poveri non viene tenuto in adeguata considerazione così come il loro timore di perdere le preferenze tariffarie sui mercati dei Paesi ricchi. Anche se il dossier agricolo viene ancora rivisto e sembra sul punto di venire accettato, la proposta congiunta UE-USA (agosto 2003) viene attaccata da molti Paesi (e fra questi i G-20) che rifiutano di entrare in trattativa.

Nella quinta Conferenza ministeriale di Cancun (10-14 settembre 2003) il disaccordo è totale fra i vari Paesi (gruppi di Paesi) e, nonostante le modeste rimostranze dei vari gruppi "anti-global" e "no-global", si moltiplicano i contrasti fra i negoziatori²⁷. In

propone una iniziativa di grandi dimensioni (definita apologeticamente *Clinton Round*).

²⁶ Il gruppo di Cairns comprende 18 Paesi largamente esportatori di prodotti agricoli a intermedio ed alto livello di reddito e fra questi si notano Canada, Brasile, Australia, Argentina, Tailandia, Malesia, Indonesia, Nuova Zelanda, Cile e Colombia. Il contenzioso agricolo è ben illustrato in J. BEGHIN - M.A. AKSOY, *Agricultural Trade and the Doha Round. Lessons from Commodities Studies*, in *Annual World Bank Conference on Economic Development Economics*, Paris, may 2003; WORLD BANK, *Global Economic Prospects*, 2004, Washington 2004, Chap. 3 e per una applicazione pratica sui futuri risultati J.S. WILSON, *Liberalizing Trade in Agriculture. Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 2804, march 2002.

²⁷ Le differenze fra Cancun e Seattle sono ben rappresentate in J. BHAGWATI, *Don't Cry for Cancun*, in *Foreign Affairs*, january-february 2004. La interpretazione di quanto successo a Cancun dà luogo a notevoli controversie ben riassunte nei saggi di B. HOEKMAN, *Cancun: Crisis or Catharsis?* in *The World Bank Group, Trade Note*, september 2003; B. HOEKMAN - R. Newfarmer, *After*

questo fallimento la UE ha una responsabilità non indifferente in quanto mantiene salda la sua posizione in materia agricola. L'atmosfera è resa più incandescente da quanto avvenuto nel dopo-conferenza che vede i rappresentanti dei diversi Paesi scambiarsi accuse reciproche senza tentare una diagnosi ed una prognosi della situazione. Al momento di rottura fa seguito un insieme di proposte (minacce) quali azioni aggressive, unilaterali o regionali, di alcuni Paesi che francamente non hanno molte probabilità di venire realizzate. Tuttavia poiché anche nei fallimenti esiste sempre un aspetto positivo si deve riconoscere che i contrasti aperti fra Paesi sul tavolo negoziale permettono di diradare l'atmosfera nebbiosa, allontanare il rifiuto della globalizzazione e ridimensionare la contestazione globale che sembravano aleggiare a Seattle.

4. *Dopo la Conferenza ministeriale di Cancun (2003) e l'accordo del 1° agosto 2004*

Dopo Cancun l'impressione generale è che ci attende uno stallo di 12-18 mesi, viste le posizioni dei vari Paesi ed il clima generale di frustrazione e di confusione. Qualcosa tuttavia viene fatto e ci si riferisce soprattutto all'accordo sui medicinali (agosto 2003) che acconsente le licenze obbligatorie sui farmaci e l'esportazione della conseguente produzione verso i Paesi in emergenza sanitaria, privi di capacità produttiva nel settore farmaceutico²⁸.

Cancun: Continuation or Collapse?, cit.; *The Doha Round. The WTO under Fire*, in *The Economist, Special Report*, september, 20, 2003.

²⁸ Secondo EUROPEAN COMMISSION, *Trade Policy in the Prodi Commission*, op. cit., pp. 4 e 21, la UE svolge un ruolo notevole nel giungere all'accordo sui farmaci e comunque la posizione comunitaria è ampiamente accettata. Per di più la Commissione nel febbraio 2001 adotta un programma di azione per l'aids, tubercolosi e malaria nel contesto della strategia di riduzione della povertà (programma rivisto poi da una Comunicazione della Commissione nel 2003). Il Regolamento del Consiglio del 26 maggio 2003 offre ai produttori ed agli esportatori di medicine inviate ai Paesi più poveri a prezzi fortemente scontati (*tiered priced products*) accresciuti controlli alle frontiere per impedire le cosiddette "importazioni parallele" nei Paesi comunitari.

Tuttavia più che i risultati delle negoziazioni in campo sanitario, l'accelerazione del processo avviene in modo quasi automatico per l'avvicinarsi di scadenze importanti per i due principali protagonisti, che se non sfruttate condannerebbero a morte lenta le trattative in seno OMC. La Commissione europea verrà sostituita a fine 2004 e quindi è del massimo interesse che termini il suo mandato con un risultato positivo anche se non esaustivo. Aggiungasi poi che verrà sostituito il Commissario europeo al commercio (P. Lamy) per cui occorre sfruttare sino in fondo le sue conoscenze dei *dossiers* negoziali ed i rapporti di stima e di fiducia con il rappresentante statunitense (R. Zoellick)²⁹. Infine, la riforma della politica agricola comunitaria toglie l'alibi ai continui rinvii delle negoziazioni ed oggettivamente favorisce una soluzione concordata; a loro volta i settori industriali della UE richiedono regole precise per competere ad armi pari con i principali concorrenti extra-comunitari livellando per così dire il campo di gioco (*to level the playing field*); il settore dei servizi *tradeable* gode di una posizione competitiva ben affermata e quindi si attende un processo vigoroso di liberalizzazione dei vari comparti mentre quelli *non-tradeable* (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni, ecc.) sono pronti ad effettuare importanti ide (investimenti diretti esteri) soprattutto nei Paesi emergenti. Dal canto loro, gli Stati Uniti a fine 2004 sono chiamati alle elezioni presidenziali ed occorre da un lato non scontentare troppo l'elettorato con risultati negoziali sgraditi anche se tendenti all'apertura commerciale, dall'altro lato occorre mostrare alla pubblica opinione come la massima potenza mondiale sappia condurre a buon fine una trattativa internazionale.

²⁹ La direzione della politica commerciale comunitaria non viene modificata con la nomina del nuovo Commissario europeo al commercio estero, P. Mandelson, così come non era mutata nel precedente passaggio di consegna da L. Brittan a P. Lamy. Anche negli Stati Uniti il cambiamento dello USTR (*United State Trade Representative*) da Ch. Barshefsky a R. Zoellick non ha granché modificato le linee principali della politica commerciale estera della Presidenza repubblicana come appare dalle parole stesse di R. ZOELICK, *A Republican Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, january-february 2000 e di C. BARSHEFSKY, *Trade Policy for a Networked World*, in *Foreign Affairs*, march/april 2001.

Inoltre, se non si ottiene un risultato positivo entro il luglio 2004, il Congresso degli Stati Uniti sarà assai meno propenso ad estendere al nuovo Presidente l'autorità di negoziare gli accordi sul commercio internazionale servendosi del cosiddetto *fast-track*.

All'inizio 2004 la situazione formalmente è la seguente: l'obiettivo fondamentale non cambia poiché le negoziazioni tariffarie debbono concludersi entro la fine 2004 secondo il programma previsto anche se occorre ripensare obiettivi intermedi e finali, la priorità delle varie tematiche, il grado di flessibilità delle varie posizioni, ecc. È difficile sapere se entro la data fissata si sarà raggiunto un accordo sulle tematiche ricordate per poi dedicarsi in seguito a riempire con cifre i termini dell'accordo generale che dovrebbe venire raggiunto entro luglio 2005. Non si conosce ancora con precisione quando si terrà la prossima Conferenza ministeriale, prevista nel 2005 a Hong-Kong.

All'interno della UE l'attività di consultazione è assai intensa ed i Paesi membri confermano l'adesione alla linea negoziale della Commissione. La UE sembra disposta a concedere ulteriori compromessi a proposito dei *Singapore Issues*³⁰; si opta per una riduzione non-lineare delle tariffe sui beni industriali nel senso che le concessioni siano maggiori per le tariffe più elevate³¹; la riforma della PAC significa la disponibilità a smantellare le misure domestiche di sostegno a carattere distorsivo a condizioni di reci-

³⁰ Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Trade Policy in the Prodi Commission*, cit., pp. 7. P. Lamy eredita dal precedente Commissario europeo al commercio estero, L. Brittan, i *Singapore Issues* che poi sono accettati pur se per motivi e con accenti diversi da Giappone e Sud-Corea.

³¹ Le formule di riduzione delle tariffe doganali sono le più varie e rispondono a diversi obiettivi: si ricorda solo la riduzione proporzionale delle tariffe iniziali, la riduzione maggiore per le tariffe più elevate, la riduzione del 60% di tutte le tariffe superiori o uguali a 6,67% (formula statunitense), la riduzione delle tariffe della stessa percentuale della tariffa iniziale *ad valorem* (formula suggerita dalla Comunità nel *Tokyo Round*), la riduzione tariffaria progressiva partendo da una tariffa-base pari al 14% (formula svizzera, effettivamente utilizzata nel *Tokyo Round*), ecc.. Si vedano A. PANAGARIYA, *Alternative Approaches to Reciprocal Tariff Liberalization*, University of Maryland, Department of Economics, mimeo, s.d., WORLD BANK, *Global Economic Prospects 2004*, op. cit., Chap. 2, pp. 91-96.

procità³²; infine si rassicurano i Paesi meno avanzati (Pma) che il negoziato non si svolga a loro danno per cui ad esempio si richiede non una riduzione ma solo un consolidamento delle tariffe esistenti (*Round for Free Initiative*)³³. Nel delicato settore dei servizi la UE assume un ruolo guida nelle negoziazioni offrendo sostanziali concessioni che interessano i Pma per quanto riguarda gli spostamenti temporanei dei lavoratori; si profila un assorbimento sulla posizione delle cosiddette *trade defense* (e soprattutto delle misure *anti-dumping*) che concernono la UE come soggetto attivo oppure come destinatario delle misure anche da parte dei *new users* (India, Egitto, Sud Africa, Argentina).

La situazione sembra bloccata e non viene certamente migliorata quando il rappresentante statunitense ritorna alla carica in modo inconsueto, minacciando di rivolgersi a negoziati di carattere bilaterale in caso di insuccesso dei negoziati multilaterali³⁴.

³² La riforma della Pac (giugno 2003, con approvazione del Consiglio nel settembre 2003) introduce profondi mutamenti nella tradizionale politica in favore del settore agricolo dei Paesi membri offrendo ai coltivatori ampia libertà di produrre quanto e quello che preferiscono. In prospettiva la maggioranza delle sovvenzioni verrà pagata indipendentemente dal volume della produzione e questi nuovi *single farm payments* saranno fortemente vincolati al rispetto dell'ambiente, della sicurezza alimentare e del benessere degli animali. Limitando il legame fra sussidi e produzione, i produttori europei saranno più competitivi ed orientati al mercato e nel contempo verrà mantenuto un adeguato grado di stabilità dei redditi. Gli aspetti internazionali non sono certamente da trascurare in quanto vengono recepiti almeno in parte le richieste del *partner* più importante (Usa), degli altri Paesi produttori ed esportatori di prodotti agricoli (gruppo di Cairns) e di molti Paesi emergenti (molti dei quali Pma) per specifici prodotti agricoli.

³³ Come affermato da P. Lamy nel *summit* dei G-90 a Dakar (maggio 2004), si deve concedere ai Pma (appartenenti o meno al gruppo dei Paesi ACP) di non ridurre le barriere tariffarie nel prossimo negoziato commerciale. Gli effetti di tale dichiarazione sui negoziati UE-ACP per costituire una zona di libero scambio sono del tutto evidenti, come giustamente argomenta, L.E. HINKLE - M. SCHIFF, *Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective*, in *World Economy*, september 2004.

³⁴ Anche se in concreto la minaccia non sembra molto credibile, la lettera del rappresentante statunitense (gennaio 2004) è una doccia fredda. Per di più come ben mette in mostra B.K. GORDON, *A High-Risk Trade Policy*, in *Foreign Affairs*, july/august 2003, pp. 106, gli accordi regionali di libero scambio sono

Tuttavia, poco dopo, invia un ramoscello di olivo ai Paesi partecipanti per evitare che l'anno in corso sia perso, invitandoli ad una spedita ripresa dei contatti, alla continuazione dei colloqui sostanziali a metà anno e ad una nuova Conferenza ministeriale a Hong-Kong a fine 2004³⁵.

La risposta della UE non si fa attendere (10 maggio 2004) e si concretizza in una sostanziosa offerta che comprende un ampio piano di liberalizzazione degli scambi agricoli, sino a poco tempo prima giudicata impossibile³⁶. Sui quattro temi di Singapore, la UE difende solo quello consensuale relativo alle facilitazioni al commercio mentre sembra cedere su investimenti e concorrenza ed è disposta a negoziare sulla trasparenza degli appalti pubblici. Insiste poi

fondamentalmente incompatibili con l'interesse nazionale degli Stati Uniti, come potenza egemone. Per una visione più distaccata J.E. GARTEN, *Is America Abandoning Multilateral Trade?*, in *Foreign Affairs*, novembre-dicembre 1995 e A. HILAIRE - Y. YANG, *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*, in *Journal of World Trade*, 2004, pp. 603-625.

³⁵ In un'intervista al *Financial Times* (12.01.2004), R. Zoellick annuncia l'invio di una lettera ai ministri del Commercio dei 148 Paesi membri dell'OMC con la quale li invita ad accelerare l'iter dei negoziati ponendo al centro del dibattito l'eliminazione dei sussidi alla esportazione dei prodotti agricoli. Poiché questo aspetto tocca soprattutto la posizione della UE, a mò di compensazione, gli Stati Uniti si dichiarano disposti a eliminare il componente di sussidio dei programmi di credito all'esportazione di prodotti agricoli mentre viene lasciato nel vago la continuazione dell'invio di aiuti alimentari.

³⁶ Si tratta della lettera di P. Lamy - F. Fischler (maggio 2004), inviata alla vigilia dell'incontro ministeriale all'OCSE di Parigi (13-14 maggio) e della riunione del Consiglio generale dell'OMC a Ginevra (17 maggio). Più in particolare l'invito comprende 1) la eliminazione totale, ma non unilaterale, dei vari aiuti alle esportazioni, ben oltre l'offerta lanciata prima di Cancun di sopprimerli limitatamente ad una lista di prodotti sensibili che i Paesi emergenti avrebbero dovuto compilare. Per raggiungere questo obiettivo si deve intervenire sui sussidi all'esportazione dell'UE (2,8 miliardi €) e degli Usa (3,2 miliardi \$), sui monopoli di stato all'export-import in Canada, Australia e Nuova Zelanda, sulle tasse all'export per la Argentina e sugli aiuti alimentari concessi dalla maggioranza dei Paesi sviluppati, 2) la riduzione del 70% dei meccanismi UE di sostegno interno che distorcono il commercio in cambio della riforma del *Farm Bill* negli Stati Uniti e 3) la riduzione, anche sino all'annullamento, delle tariffe doganali per facilitare l'accesso ai mercati dei Paesi a più elevato reddito, gestendo il tutto con la flessibilità necessaria per tenere conto di prodotti europei sensibili (zucchero e carne bovina).

per il taglio generalizzato delle tariffe sui prodotti industriali così come pure per l'apertura di trattative sul commercio dei servizi. Sulla base di una precedente proposta, Bruxelles infine propone che i Paesi del G-90 beneficino dell'apertura dei mercati più ricchi per le loro esportazioni agricole ed industriali³⁷.

Per quanto unanimemente apprezzata, la offerta della UE stenta a concretizzarsi per le incertezze del *partner* americano e dei Paesi in via di sviluppo (India in particolar modo) che temono l'apertura dei loro mercati alle produzioni dei paesi industriali. Aggiungasi che ai vecchi *dossiers* se ne aggiungono di nuovi relativi a due prodotti agricoli di particolare interesse per i Paesi in via di sviluppo (zucchero e cotone).

Il contenzioso sulle sovvenzioni alle esportazioni di cotone chiama in causa soprattutto gli Stati Uniti su istanza dei Paesi dell'Africa occidentale (Chad, Senegal, Burkina Faso, Mali, Benin), sinora al margine delle trattative. Il problema del cotone, già esploso a Cancun su sollecitazione dei Paesi africani, mette in difficoltà la strategia negoziale degli Usa che punta a "scaricare" sulla UE tutte le responsabilità della chiusura protezionistica del mercato domestico dei Paesi ricchi³⁸. Il punto cruciale della questione consiste nelle sovvenzioni all'esportazione della produzione

³⁷ Si ricordano solo l'iniziativa *Everything But Arms* della UE (2001) e lo *African Growth and Opportunity Act* degli Stati Uniti (ottobre 2000) ma l'elenco è assai più lungo come si può vedere in IMF- WB, *Market Access for Developing Countries' Exports*, Washington, april 27, 2001, pp. 35.

³⁸ Per quanto la Cina sia il massimo produttore mondiale, gli Stati Uniti detengono la *leadership* nelle esportazioni con circa il 40% del mercato mondiale mentre l'UE copre solo un modesto 2,6%. Nonostante sia il Brasile il paese leader nelle rivendicazioni, sono soprattutto i più poveri Paesi dell'Africa occidentale e centrale a sopportare i costi finanziari ed umani delle distorsioni del mercato mondiale. I Paesi africani ricordano che il cotone è considerato l'oro bianco della regione e nell'Africa occidentale e centrale permette la vita di almeno 10 milioni di persone: dagli anni '70 la produzione del continente africano si è moltiplicata per cinque ed ha creato una filiera di attività che assicura il 95% delle esportazioni. Si vedono le interessanti considerazioni in O. BADIANE - D. GHURA - L. GOREUX - P. MASSON, *Cotton Sector Strategies in West and Central Africa*, in *I.M.F.*, W.P./02/173, october 2002 mentre la posizione ufficiale della UE viene presentata in EUROPEAN COMMISSION, *Trade Policy of the Prodi Commission*, cit., pp. 23

nei Paesi ad alto livello di reddito che riducono i corsi mondiali ed infliggono perdite notevole ai produttori localizzati nei Paesi emergenti³⁹. Per far fronte a queste difficoltà si propone un *mix* di interventi pubblici assai meno distorsivi dei precedenti in quanto per una certa parte slegati dalla produzione⁴⁰.

Il secondo contenzioso concerne lo zucchero, il prodotto maggiormente favorito dalla politica agricola comunitaria che prevede allo stesso tempo elevate tariffe per bloccare le importazioni, prezzi artificialmente alti, quote di produzione che favoriscono poche grandi imprese⁴¹. I prezzi dello zucchero, tre volte superiori a quelli mondiali, richiedono necessariamente la presenza di forti sussidi per conquistare i mercati mondiali con costi finanziari assai forti per i consumatori europei e costi umani certamente maggiori per i produttori dei Paesi in via di sviluppo⁴².

³⁹ Secondo Oxfam, per effetto dei sussidi alle esportazioni (circa 3 miliardi \$ all'anno), i prezzi mondiali del cotone si riducono di circa il 25% rispetto al loro valore di equilibrio; nel corso degli ultimi anni, le sovvenzioni ricordate sono costate ad esempio al Burkina Faso la perdita di 1% del suo tasso di crescita ed il 12% dei ricavi delle esportazioni ed al Mali 1,7 punti percentuali del suo PIB e 8% dei ricavi delle esportazioni. Si ricorda *ad abundantiam* che un *panel* dell'OMC ha dichiarato misura distorsiva dell'interscambio internazionale il sistema statunitense delle sovvenzioni al cotone.

⁴⁰ Si veda ad esempio la proposta della Commissione UE (22 aprile 2004) che, oltre al cotone, propone un nuovo metodo di aiuto anche per tabacco, olive e luppolo basato sulla riduzione delle distorsioni interne ed internazionali, maggiore competitività e nuovi ambiziosi obiettivi in materia di ambiente, sicurezza alimentare e benessere degli animali. Il punto centrale è il passaggio ai sussidi svincolati dalla produzione: infatti il 65% della somma prevista per il cotone viene destinata ai cosiddetti *de-coupled income aid* mentre solo il 35% sarà destinato ai produttori come sussidio per ettaro destinato alla produzione di cotone.

⁴¹ I grandi gruppi industriali sono Sudzucker in Germania, British Sugar and Tate&Lyle nel Regno Unito e Béghin Say in Francia. Secondo stime non ufficiali le 6 più grandi imprese comunitarie produttrici zucchero ricevono sussidi all'esportazione per ben 819 milioni €.

⁴² Secondo i dati di OXFAM INTERNATIONAL, *Dumping on the World*, (www.oxfam.org) ogni € di ricavi delle esportazioni di zucchero dà luogo all'esborso di 3,30 € di sussidi da parte della Comunità. Secondo tale fonte, il Brasile, il maggiore esportatore di zucchero, viene privato di quasi 500 milioni € all'anno mentre per Etiopia, Mozambico e Malawi le perdite ammontano a 238 milioni €. Per alcuni Paesi africani (Mozambico) le perdite equivalgono al

La soluzione del problema non è agevole in quanto la totale liberalizzazione del mercato dello zucchero porterebbe ingenti danni ai produttori europei meno competitivi ed a quei Paesi in via di sviluppo (spesso Pma) ai quale la UE accorda un accesso preferenziale a prezzi garantiti⁴³.

Poiché i tempi stringono e la fine luglio si avvicina, le trattative impegnano soprattutto cinque Paesi di grandi dimensioni (USA, UE, Australia, Brasile ed India) che tuttavia alla fine debbono fare i conti anche con il Gruppo dei 90. Nell'ultima fase delle negoziazioni le tensioni fra i due principali *partners* sembrano ridursi ed i Paesi in via di sviluppo accettano una visione globale e bilanciata dei problemi per cui un risultato positivo sembra avvicinarsi. L'accordo finale viene firmato il 1° agosto 2004 e contempla i seguenti punti: agricoltura, cotone, accesso ai mercati dei prodotti non agricoli, sviluppo (principi generali, trattamento speciale e differenziato, assistenza tecnica, implementazione, Pma), servizi, attività degli altri *negotiating bodies* (regole, commercio ed ambiente, accordo TRIPS, risoluzione delle controversie) e facilitazione del commercio. Si stabilisce inoltre che la

20-30% dell'aiuto allo sviluppo della UE. Anche l'iniziativa *everything but arms* non ha grandi effetti sull'interscambio dello zucchero in quanto il libero accesso alle importazioni dai Paesi più poveri concerne solo l'1% del consumo della UE.

⁴³ Si ricorda che è pendente presso l'OMC una denuncia avversa al regime comunitario dello zucchero inoltrata da Brasile, Australia e Thailandia. Secondo la Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Per un modello di agricoltura sostenibile per l'Europa tramite una riforma del settore dello zucchero*, Brussels, 14.07. 2004 COM(2994) 499 final, che per la prima volta modifica sostanzialmente il sistema comunitario di protezione lanciato nel già lontano 1968, la produzione sarà tagliata progressivamente da 17,4 a 14,6 milioni tonn. in quattro anni mentre le esportazioni sussidiate di zucchero cadrebbero di circa 2 milioni tonn. (da 2,4 a 0,4 milioni tonn.). Tale riforma conduce ad una riduzione sensibile (poco meno del 40%) del prezzo dello zucchero in ambito comunitario con effetti sensibili sulle regioni più fortemente toccate dalla riduzione della coltivazione della barbabietola da zucchero quali l'Europa meridionale, la Finlandia e qualche Paese dell'Europa orientale. Sul piano internazionale l'Europa mantiene i suoi impegni con i Paesi ACP e l'India ed al tempo stesso meglio definisce le possibilità offerte ai Paesi produttori dal suo mercato interno.

sesta Conferenza ministeriale dell'OMC si tenga ad Hong Kong dal 13 al 18 dicembre 2005⁴⁴.

Il periodo intercorrente fra l'accordo dell'agosto 2004 ed i giorni nostri è di attesa per i risultati delle elezioni USA e il rinnovo della Commissione europea. Non mancano tuttavia nuovi conflitti anche aspri fra i diversi protagonisti e ne è un esempio rappresentativo quanto avviene fra UE ed USA a proposito degli aiuti governativi agli aeromobili dopo il rigetto dell'accordo del 1992 che aveva garantito almeno 10 anni di pace⁴⁵. Il quadro politico internazionale non è certamente facile (si pensi alla guerra in Iraq) che causa tensioni non solo fra USA ed UE ma anche all'interno della UE ed a questa incertezza si sommano gli irrisolti problemi economici internazionali fra i quali basta citare una congiuntura mondiale assai modesta, il timore di crisi petrolifere, un andamento anomalo dei tassi di cambio dei principali *partners*, il continuo peggioramento della bilancia commerciale (delle partite correnti) degli Stati Uniti, ecc.

⁴⁴ Si veda *Text of the "July Package". The General Council Decision. WT/L579*, 2 august 2004. Le azioni da intraprendere si focalizzano sui seguenti punti: agricoltura, cotone, accesso al mercato dei prodotti non agricoli, problemi di sviluppo (trattamento speciale e differenziato, assistenza tecnica, implementazione, Pma), attività di altri *negotiating bodies* (regole, commercio ed ambiente, TRIPS), contenzioso e facilitazione del commercio. Sono inclusi quattro annessi relativi alle modalità delle negoziazioni in agricoltura, accesso al mercato dei prodotti non agricoli, servizi e facilitazione del commercio.

⁴⁵ Si tratta del più grande contenzioso nella storia dell'OMC concernente i massicci sussidi destinati ai due principali costruttori di aeromobili civili, Boeing ed Airbus, rispettivamente localizzati negli Stati Uniti e in differenti Paesi della Comunità. Gli Stati Uniti denunciano l'accordo bilaterale del 1992 che riduceva ma non eliminava i sussidi accusando di mancato rispetto la UE. Secondo gli Stati Uniti, all'Airbus sono concessi dalla Francia, Germania, Spagna e Regno Unito circa 12,2 miliardi € come *illegal launch* degli aeromobili che permette ad Airbus di superare il Boeing come principale produttore mondiale. A sua volta, la UE replica che Boeing ha ricevuto dal 1992 circa 23 miliardi \$ di sussidi "irregolari" sotto forma di assistenza per R&S da varie agenzie ufficiali statunitensi. Se il *panel* dell'OMC stabilisce che entrambi i produttori hanno ricevuto fondi in contrasto con la normativa vigente, non si esclude la possibilità di pesanti azioni di ritorsione da parte dei Paesi ritenuti lesi dal comportamento di USA ed UE.

7. *Considerazioni conclusive: verso una composizione "armoniosa" delle posizioni contrastanti*

È assai difficile prevedere cosa succederà nei prossimi mesi per quanto concerne il negoziato multilaterale ed ancora più difficile analizzare i vantaggi diretti ed indiretti del probabile accordo finale sui vari Paesi (gruppi di Paesi). Bisogna subito riconoscere che non sarà comunque un successo se i problemi vengono solo accatastati e lasciati per il prossimo futuro come sembra già apparire da diverse fonti con la consueta affermazione di lasciarli maturare. Non si tratta beninteso di volere risolvere tutti i problemi in una sola volta per cui manca oggettivamente il tempo delle analisi e delle negoziazioni. Tuttavia, a differenza di altri momenti storici, occorre non solo limitarsi a concessioni sulle forme più tradizionali di protezionismo ma anche impostare i nuovi problemi scaturenti dalla nuova fase della globalizzazione e quindi dar voce a Paesi che sinora ben poca voce avevano nel GATT.

Ma al di là dei probabili risultati finali a livello aggregato, non si deve dimenticare la posizione dei singoli *partners* e, come indica la stessa denominazione del negoziato, soprattutto dei Paesi a minor livello di sviluppo. Infatti, al di là della creazione di un "guadagno globale" esiste il problema della sua distribuzione fra le parti in causa e questo oggi è di particolare importanza a causa delle nuove dinamiche del mercato mondiale. Quello che nei precedenti negoziati potevano venire considerati guadagni limitati e specifici (*static gains*), oggi assumono un connotato molto più strutturale in quanto accumulare vantaggi iniziali può essere un fattore decisivo nello sfruttare al meglio la più ampia apertura commerciale.

Scendendo ora al *partner* che maggiormente interessa, si può subito dire che la posizione della UE deve tenere conto della molteplicità delle prospettive geografiche e settoriali che si affacciano continuamente nella sua attività negoziale. Non basta, come si è fatto sino a poco tempo fa, concentrare l'attenzione sugli Stati Uniti (ed eventualmente sul Giappone) ma occorre operare a tutto tondo con una completa visione geografica che comprende numerosi gruppi di Paesi a diverso livello di sviluppo, grado di

specializzazione, densità demografica, risorse naturali, ecc. La stessa conclusione vale per le tematiche trattate in quanto al di là del tradizionale smantellamento tariffario dell'interscambio industriale si devono inserire nuovi obiettivi di liberalizzazione dei settori più difficili quali agricoltura e servizi, di controllo del protezionismo strisciante, di regolazione della *contingent protection*, della gestione di importanti accordi quale quello sulla proprietà intellettuale, ecc.

Questa molteplicità di *partners* e di tematiche può certamente favorire un positivo *issue-linkage* per il raggiungimento di posizioni di compromesso ma rende il processo negoziale assai più complesso per tenere conto nel giusto modo non solo dell'interesse globale della UE ma anche dei vari Paesi membri, dei gruppi di pressione e delle nuove istanze della società civile. I risultati iniziali ed intermedi non sono certamente negativi e molto si deve alla posizione tenuta dalla Comunità che è passata dalla chiara esplicitazione di obiettivi ambiziosi ad una gestione negoziale assai più flessibile ed attenta alle esigenze legittime degli altri *partners*. Manca ancora l'ultima parte del negoziato che permetta di raccogliere i frutti dell'intenso lavoro sinora compiuto mantenendo fede agli obiettivi del negoziato verso i Paesi più deboli ed al contempo difendendo la posizione comunitaria rispetto ai *partners* più forti (ormai individuabili non sono negli Stati Uniti e nel Giappone ma anche nei Paesi emergenti di maggiore dimensione ed aggressività commerciale come Cina, India, Sud-Africa, Brasile, ecc.).

Alla fine del negoziato tariffario in corso che si spera tempestiva e fruttuosa, non può venire concessa alle parti contraenti alcuna tregua poichè si sono dovute accantonare questioni vitali per un adeguato funzionamento di una economia mondiale. Tali questioni identificabili in una politica internazionale per la concorrenza, nuove regole per gli ide, sia pur minimi *standards* ambientali e sociali sono da alcuni anni all'attenzione della Comunità ed anzi, pur senza fortuna, facevano parte della agenda negoziale. Le speranze sono state per larga parte deluse anche per l'atteggiamento dei Paesi in via di sviluppo che hanno ritenuto più utile concentrare l'attenzione, gli sforzi e le capacità su problemi assai più vicini ai loro interessi immediati. Tuttavia nel prossimo futuro

tali questioni non potranno essere più a lungo eluse e primo compito della Comunità è ripresentare le questioni ancora irrisolte. Tutto questo non basta se non si convincono i Paesi in via di sviluppo (oltre che beninteso gli altri *partners* a reddito elevato) che una sistemazione seppure graduale dei "problemi di seconda generazione" è condizione essenziale per una globalizzazione più stabile e sostenibile o, per dirla con le parole della Comunità, per una *globalisation maîtrisée*.