



Impariamo l'Europa

volume 1

Renato Damiani

prefazioni di **Franco Iacop** - Presidente del Consiglio Regionale
e **Daniela Beltrame** - Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale

Editing: Federica Moro
Impaginazione, grafica e illustrazioni: Federica Moro

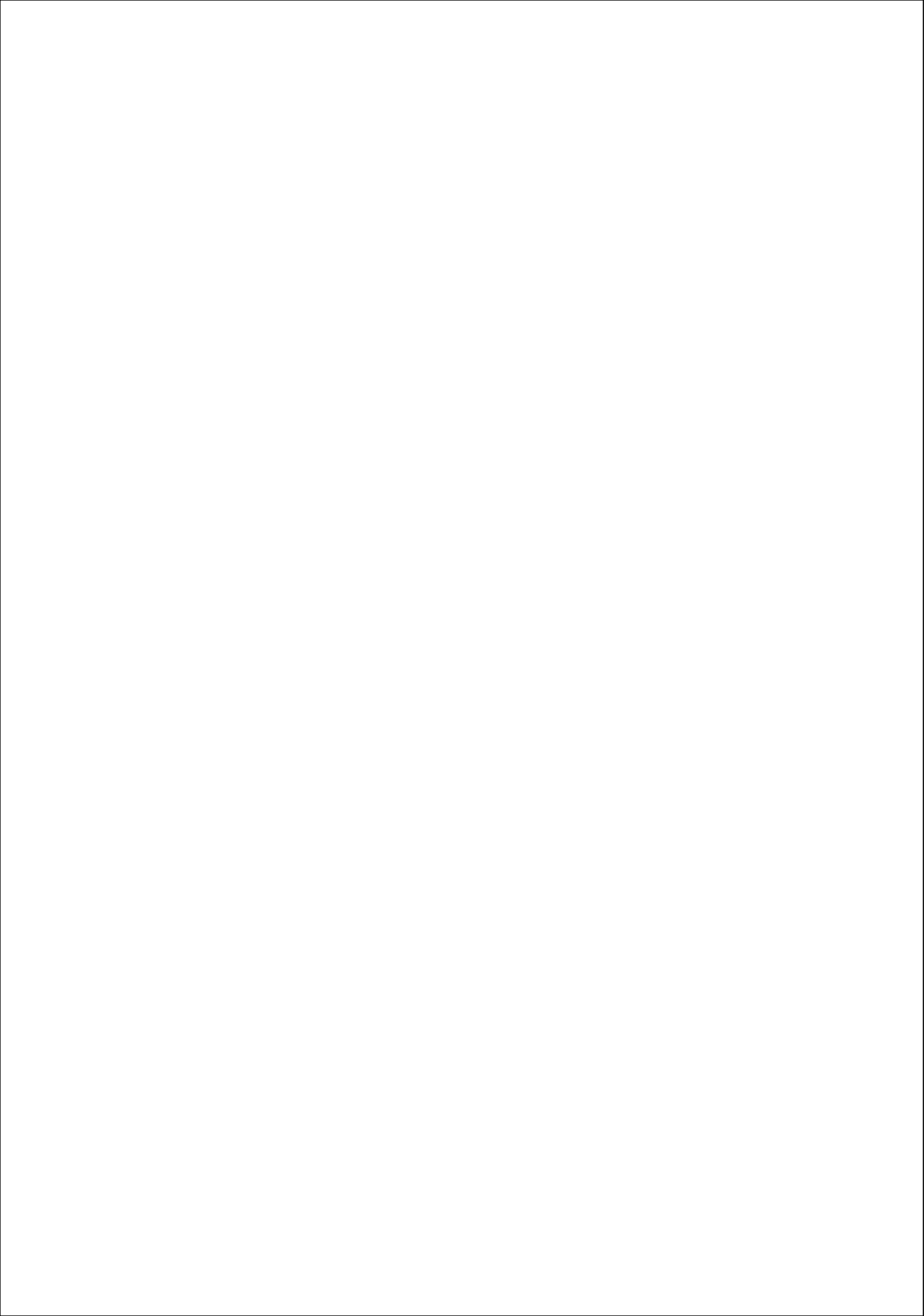
Impariamo l'Europa

volume 1

Renato Damiani

prefazioni di **Franco Iacop** - Presidente del Consiglio Regionale
e **Daniela Beltrame** - Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale





Diceva un noto studioso: “Scusate se sono stato lungo, ma ho avuto poco tempo per prepararmi”. Per non correre il rischio di essere lungo, ho cercato allora di prepararmi, stilando una scaletta davvero essenziale delle cose da dire.

Nel 2014 ricorre il 25° anniversario di fondazione – come si può dedurre leggendo l’appendice del libro dedicata alla nostra associazione – della Casa per l’Europa. Invece delle solite celebrazioni, abbiamo pensato di realizzare qualche cosa di concreto, cioè questa pubblicazione. Una pubblicazione dedicata soprattutto ai giovani studenti delle superiori, ma rivolta praticamente a tutti coloro che desiderano farsi un’idea dell’Europa. Non ci stancheremo mai di ripetere, infatti, che per decidere bisogna conoscere. E, piaccia o non piaccia, l’Europa è un qualche cosa che è entrato ormai nella nostra vita e con cui bisogna fare i conti ogni giorno, nonostante la crisi della Ue e il ritorno di ideologie che pensavamo dimenticate e che tornano invece qua e là a fare capolino (e paura) tra la gente disorientata. La crisi ci ha fatti tornare indietro. Ed è la prima volta che si torna indietro dopo la fine della seconda guerra mondiale. Pensavamo che, dopo d’allora, la strada fosse tutta in discesa. Ci siamo illusi e per i nostri figli si annuncia un futuro difficile da immaginare.

Ma torniamo alla pubblicazione. Il linguaggio del testo è semplice e la lettura e la comprensione non sono per niente difficoltose. Lo stile divulgativo non deve però trarre in inganno. La semplicità non è semplicismo. Anche se in forma piana, abbiamo una autentica densità di contenuti e concetti. Sempre per essere pratici poi, abbiamo deciso di pubblicare la seconda parte del lavoro a 2014 inoltrato, in ogni caso dopo le elezioni per il rinnovo del parlamento europeo, proprio per non correre il rischio di “nascere già vecchi” e di riportare dati già superati.

Infine i ringraziamenti. Un grazie doveroso va a Franco Iacop, presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, e a Daniela Beltrame, direttore dell’Ufficio Scolastico Regionale, che con le loro prefazioni danno senz’altro autorevolezza

al libro e testimoniano indirettamente la validità degli intendimenti che ci hanno spinti alla sua realizzazione. Come pure un grazie di cuore è dovuto a Claudio Marchetti, responsabile e *factotum* della tipografia Rosso che ha stampato questo volume. Ai nostri tempi è veramente difficile trovare un “mecenate”. Gli aristocratici magnanimi o i ricchi industriali sono infatti più disposti a “sponsorizzare” sport come calcio, automobilismo e vela piuttosto che la cultura. Lui invece, che non è né aristocratico né industriale, ci ha dato una indispensabile “mano” per realizzare il nostro proposito. Però il grazie più grande va tributato a Renato Damiani, che, oltre a essere uno dei fondatori della associazione, da 25 anni continua ad essere attivamente presente nella vita del sodalizio. Ora ricopre l’incarico di vicepresidente. Ma il suo entusiasmo, la sua passione e la sua competenza sono davvero senza limiti. A lui si deve infatti anche questo libro!

Silvio Moro

Presidente della Casa per l’Europa di Gemona

Vorrei esprimere il mio compiacimento per questa pubblicazione sull'Europa, esauriente nella sua articolazione, che permetterà al lettore di avere piena consapevolezza dei valori e degli obiettivi che sono stati alla base della costruzione dell'Unione Europea e delle potenzialità che questa potrà ancora dispiegare nel prossimo futuro. I molti riferimenti alle attività ed alle iniziative di personalità che hanno avuto uno stretto rapporto con l'Europa e la sua storia, rendono il libro scorrevole, comprensibile, per certi versi coinvolgente.

Il volume è stato dato alle stampe in un momento storico particolare, nel pieno di una crisi economica che rischia di far percepire l'Europa come un limite, un vincolo, anziché una prospettiva alla quale si deve guardare e che dobbiamo rafforzare, scongiurando un arretramento culturale e sociale che sarebbe distruttivo per le economie più fragili dell'Unione. Il cammino verso un'Europa geograficamente più grande e più unita politicamente, nella quale gli Stati membri saranno chiamati a delegare maggiori competenze e responsabilità, rappresenta un obiettivo ineludibile dei prossimi anni.

Dalla metà del secolo scorso l'Europa vive un periodo di pace, dopo le due guerre che avevano devastato il vecchio continente, riducendolo ad un cumulo di macerie, con milioni di morti e la barbarie dell'olocausto. Da quella tragedia l'Europa ha saputo risorgere grazie al ruolo di statisti lungimiranti che consideriamo i fondatori del progetto europeo e che hanno saputo fissare i capisaldi dell'Unione che oggi conosciamo. Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer, grazie ai valori etici e morali di cui erano portatori e al loro coraggio seppero far diventare realtà prima la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), poi la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), primi organismi dell'Unione Europea oggi realizzata. Una costruzione dovuta anche a milioni di uomini che hanno dato un contributo con il proprio lavoro, i propri sacrifici. Pensiamo alle migliaia di emigranti che da tante parti del Friuli Venezia Giulia

hanno raggiunto località europee, per trovare un lavoro. Con la famiglia hanno trasferito anche un carico di valori, di cultura, di tradizioni che hanno finito per contaminarsi con quelle del Paese in cui molti hanno continuato a vivere e a far crescere i propri figli.

Oggi è in atto una emigrazione di tipo intellettuale: molti giovani, completati gli studi, trovano in altri Paesi d'Europa quelle occasioni di lavoro qualificato che in Italia e nella nostra Regione scarseggiano. Sono giovani che conoscono le lingue e la loro volontà di rischiare con coraggio, al di fuori dal contesto in cui sono cresciuti, non è vissuta come un distacco dai propri affetti, ma un'occasione di crescita personale e sociale. Scegliendo di studiare in diverse Università europee dimostrano che la prospettiva dell'Europa è il presente per le giovani generazioni.

A questo volume ci si deve avvicinare con la volontà di capire e conoscere le azioni poste in essere dagli Statisti che hanno contribuito a costruirla, i valori che ne sono alla base, le Istituzioni che la rappresentano, i trattati che la regolano; può non essere solo un esercizio fine a se stesso, ma l'occasione per sentire l'Europa ancora più vicina a una regione che è collocata in una posizione geografica strategica. È con questo spirito che come Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, interpretando i colleghi Consiglieri, formulo l'auspicio che questa iniziativa editoriale possa avere la più larga diffusione possibile, sì da diventare un'occasione per un impegno condiviso a favore di un'Europa di popoli, di diritti e di valori.

Franco Iacop

Presidente del Consiglio Regionale
del Friuli Venezia Giulia

Questo volume di ampio respiro giunge in un momento storico particolare, nel quale la situazione economica del Paese apre una riflessione sulla nostra appartenenza all'Unione europea e sulle nostre radici europee. Nei principi e nei valori che in questo libro vengono rappresentati possiamo trovare le motivazioni per superare il presente e per recuperare fiducia in un futuro dignitoso e sereno per le giovani generazioni.

La scuola italiana si è assunta questo nobile compito e le scuole del Friuli Venezia Giulia lo hanno portato avanti con grande impegno e, quasi, con naturalezza. Basta guardare una carta fisica dell'Europa per rendersi conto che il nostro territorio è situato al centro tra i Paesi del nord Europa e quelli mediterranei, all'incrocio tra est e ovest. L'Europa appartiene dunque al nostro territorio. Qui storia, cultura e commerci si sono da sempre intrecciati e fanno parte del nostro modo di pensare e lavorare. La scuola lo ha recepito e ne ha fatto un valore educativo importante per i nostri giovani. L'apertura alle diverse culture, la vocazione alle relazioni internazionali e allo studio delle lingue sono, da sempre, pietre miliari dei percorsi di studio e dei piani attuati dalle scuole del territorio.

Molti sono stati in quest'ultimo ventennio i progetti finalizzati all'internazionalizzazione dei percorsi scolastici. Ne cito solo alcuni, quali ad esempio quelli legati alle esperienze di stage ed alternanza, nonché, potremmo dire più in generale, di mobilità. Molti studenti friulani hanno avuto l'opportunità di conoscere altre realtà europee, sia in azienda che nelle scuole, attraverso scambi con altri studenti. I loro percorsi formativi si sono arricchiti di competenze, che non si limitano a quelle linguistiche ma coinvolgono la loro persona nell'intreccio di relazioni significative. Queste sono esperienze individuali di grande valore educativo. Altre sono quelle collettive, che hanno coinvolto classi intere o addirittura scuole intere, nella realizzazione di progetti comunitari, afferenti ai programmi europei. In queste occasioni le scuole hanno partecipato a partenariati con altre istituzioni

scolastiche europee, sia a distanza che in sede. Classi di bambini e ragazzi hanno imparato a vivere e a studiare insieme, confrontandosi e relazionandosi sui loro apprendimenti.

Il Ministero ha promosso e supportato le scuole con progetti e programmi europei attraverso l'Agenzia nazionale Indire, Istituto Nazionale di Documentazione Innovazione e Ricerca Educativa, con i programmi *LLP-Lifelong Learning Programme*, programma per l'apprendimento permanente. L'adesione delle scuole del territorio è sempre stata ampia e si è più volte distinta a livello nazionale per la ricchezza e la qualità delle iniziative intraprese dalle scuole.

Tutte le esperienze ci mostrano quanto i valori europei, di storia, cultura e civiltà, che sono rappresentati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e nella nostra Costituzione, siano il risultato di un processo di maturazione che si è realizzato attraverso la storia collettiva delle passate generazioni. Per questo motivo quegli stessi valori appartengono più che mai al Territorio e, attraverso le istituzioni scolastiche, sono un ponte verso il futuro.

Questo volume è una nuova preziosa occasione di incontro sul nostro sapere e voler essere europei.

Daniela Beltrame

Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale
per il Friuli Venezia Giulia

Questa pubblicazione, promossa dalla Casa per l'Europa di Gemona, esce nel ventesimo anniversario dell'istituzione della cittadinanza europea introdotta dal trattato di Maastricht nel 1993.

Proprio per celebrare quell'evento le istituzioni europee hanno dichiarato il 2013 "Anno europeo dei cittadini". Con quella decisione l'Unione ha voluto ribadire che i protagonisti della democrazia europea sono sempre i cittadini, e che le istituzioni non sono sopra di essi ma al loro servizio.

Tuttavia, per creare l'Europa dei cittadini non bastano i trattati, è necessaria una cultura europea, una consapevolezza diffusa dei meccanismi della comune democrazia ed un nuovo senso di appartenenza sovranazionale.

Si tratta di un processo molto lungo, iniziato con la generazione dei padri fondatori, continuato prima attraverso le generazioni di coloro che oggi sono i nonni e poi di coloro che sono i padri dei giovani cittadini a cui il libro è destinato.

E tuttavia il processo è tutt'altro che concluso; quindi ora tocca ai giovani raccogliere il testimone di questa lunga staffetta, per farlo avanzare sulla strada di una cittadinanza consapevole, attiva e partecipativa.

La prima occasione si presenterà a molti di essi già nella primavera del 2014, allorquando saranno chiamati alle urne per eleggere coloro che dovranno interpretare la loro idea di Europa nel prossimo Parlamento europeo.

Dal voto di ognuno di essi dipenderà il futuro del grande progetto europeo, oggi come mai messo in forse dalla crisi economica e dai nuovi nazionalismi e dai nuovi populismi che ad essa si accompagnano.

Si tratta del riemergere di vecchie chiusure e di egoismi ancestrali legati alla storia tormentata dell'Europa, ma si tratta anche di nuova disinformazione e di nuove forme di qualunquismo.

Proprio per contrastare i rischi vecchi e nuovi, la Casa per l'Europa di Gemona offre attraverso queste pagine il suo piccolo contributo di informazione e di conoscenza. Un contributo importante proprio perché l'Europa si teme nella misura in cui non si conosce.



1

**Un mito, un continente,
una storia, una civiltà**

1.1. Il mito progenitore della storia

I miti sono il prodotto più remoto delle prime civiltà, cioè sono i progenitori della storia e in quanto tali vanno studiati e interpretati.

Secondo il filosofo Gian Battista Vico¹, teorico dei corsi e ricorsi della storia, il processo di evoluzione e di civilizzazione dell'umanità assomiglia molto alle fasi di crescita e maturazione del singolo individuo. Infatti anche l'umanità sarebbe partita da un'infanzia pressoché inconsapevole e sensoriale, poi sarebbe passata ad una sorta di giovinezza esuberante e fantasiosa gremita di miti e di eroi, per giungere in fine alla piena maturità, in cui gli uomini sono finalmente capaci di acquistare coscienza di sé e di ragionare.

È fuor di dubbio che per ognuno di noi l'età più bella è quella della giovinezza, a cui aneliamo durante l'infanzia e che rimpiangiamo nella maturità. Sono gli anni dei sogni impossibili, dei nobili ideali, dei vagheggiamenti eroici, del senso di immortalità e di onnipotenza. Forse anche per l'umanità è stato così, forse la sua età più bella potrebbe essere stata proprio quella della giovinezza e degli eroi. E

1 Il filosofo Gianbattista Vico (1668-1744) riteneva che la storia fosse scandita dalla successione di tre età: quella degli dei, quella degli eroi e quella degli uomini, secondo uno schema al quale attribuiva un evidente fondamento antropologico. Infatti se per lui il motore della storia è l'uomo, le leggi che regolano il procedere della storia devono essere le stesse che regolano l'evoluzione della mente umana. E poiché i gradi ascendenti della mente sono senso, fantasia e ragione, egli deduceva che gli uomini nel processo evolutivo della storia prima "sentivano senza avvertire", poi "avvertirono con animo perturbato e commosso", per giungere in fine a "riflettere con mente pura". Ed è appunto a questi tre gradi che Vico fa corrispondere le sopraccitate età della storia: l'età degli dei, quando gli uomini percepivano nelle forze della natura la minaccia di divinità terribili; l'età degli eroi, allorquando nacquero le prime società guidate da un'aristocrazia circondata di miti ed epopee; in fine l'età degli uomini, in cui le plebi incominciano a rivendicare la loro uguaglianza e il loro diritto di far parte degli ordini civili, dando vita alle prime repubbliche popolari. Tra le sue opere: *De antiquissima italorum sapientia* e *La scienza nuova*.



appunto gli eroi e le eroine erano i protagonisti dei miti, cioè delle pagine più affascinanti della protostoria, le quali appunto precedono le pagine della storia ufficiale di tutte le antiche civiltà, si tratti della Grecia, di Roma o di qualsiasi altro popolo.

1.2. Europa come Rea Silvia, madri obbligate di grandi destini

Chi non ricorda ad esempio il mito della progenitrice degli antichi romani, cioè della bella e sventurata principessa Rea Silvia figlia di Numitore re di Albalonga? Secondo lo storico Tito Livio, che nel raccontare la grande storia non disdegnava le piccole storie, costei fu costretta dal perfido zio Amulio, che aveva usurpato il regno al fratello², a farsi vestale, oggi diremmo monaca, e quindi a prendere il voto di perpetua castità. Ma accadde un giorno che, mentre ella dormiva ancora intatta e innocente sulle rive del Tevere, fu vista e desiderata dal dio Marte, il quale, senza nemmeno svegliarla, la amò e la rese madre di Romolo e Remo: i due gemelli più famosi della storia. Da quella maternità, ritenuta sacrilega per una vestale, derivò alla fanciulla un atroce destino di morte, ma anche la fama imperitura di progenitrice del popolo romano.

Altrettanto noto, e per certi versi simile al precedente, è il mito di Europa, la figlia leggiadra di Agenore re di Tiro, rapita da Zeus sotto le sembianze di candido toro e anch'essa da lui amata e resa madre.

2 Secondo la leggenda, Albalonga, antica città del Lazio, fu fondata da Ascanio figlio dell'eroe troiano Enea. La città prosperò in pace per molte generazioni, finché uno dei suoi re, di nome Numitore, venne cacciato dal fratello Amulio, il quale, per prevenire la vendetta dei legittimi successori al trono, fece uccidere i figli maschi del fratello e costrinse la figlia Lavinia a farsi vestale, affinché non avesse una discendenza. Ma, come è noto, il perfido disegno dell'usurpatore venne poi vanificato dalla passione fugace del dio Marte.

Nelle sue *Metamorfosi*³ il poeta latino Ovidio racconta che i fatti andarono pressappoco così. L'intraprendente padre degli dei, per conquistare la fanciulla Europa di cui si era invaghito, assunse l'aspetto di un toro dal mantello immacolato come la neve non ancora calpestata. Il suo sguardo era dolce e l'aspetto foriero di pace. La figlia di Agenore si stupì che quell'animale tanto possente fosse così mansueto, tuttavia sulle prime essa esitava a toccarlo. Poi però gli si accostò e a quella testa così bianca offrì dei fiori. Ne gioì l'amante sempre più impaziente di soddisfare la sua passione. Ma, vincendo per il momento il desiderio, si accucciò ai piedi della fanciulla, finché questa incuriosita gli montò in groppa. Immediatamente il falso animale si lanciò verso il mare e, malgrado le grida di lei, che spaventata si afferrava alle corna, penetrò nei flutti, allontanandosi rapidamente dalla riva. Entrambi giunsero così a Creta; lì il padre degli dei, adagiata la principessa sotto l'ombra di un platano, riprese le sue sembianze, permettendo così a Europa di riconoscerlo.

A quel punto dall'Olimpo scesero le Ore, ancelle di Zeus, e subito vennero celebrate le nozze. A Zeus lei diede tre figli: Minosse, Sarpedone e Radamanto, tutti e tre fondatori di civiltà e grandi legislatori. Inoltre darà il nome a quella terra oltre il mare, dove il dio l'aveva portata e amata. Dopo la morte, a Europa furono attribuiti onori divini e il toro personificato da Zeus diventò una costellazione che fu posta fra i segni dello Zodiaco⁴.

3 Publio Ovidio Nasone (43 a.C.-18 d.C.) fu uno dei più grandi poeti elegiaci latini dell'età augustea, noto anche per il suo lungo e tristissimo esilio nella città di Tomi sul Mar Nero. Fu un poeta eclettico, ma cantò soprattutto l'amore con grande raffinatezza. Le sue *Metamorfosi* sono una raccolta di miti accomunati appunto dal motivo della metamorfosi, cioè della trasformazione, ma l'argomento centrale dell'opera è sempre l'amore.

4 Le più antiche testimonianze scritte del mito di Europa risalgono circa all'VIII secolo a.C. e sono da attribuirsi alle opere di Omero e di Esiodo. Nel XIV libro dell'Iliade, infatti, Zeus ricorda tra i suoi vari amori anche quello con Europa.



Nei secoli successivi il mito di Europa ha continuato ad essere tramandato attraverso l'arte e la letteratura antica e continuò ad esserlo fino al '500 e '600, quando appunto esplose l'interesse per il mondo classico greco e latino. Tra i tanti artisti di quel periodo che si dedicarono al tema di Europa spiccano Tiziano, Tintoretto e Veronese.

Recentemente anche la Banca Centrale Europea (BCE) ha ritenuto doveroso celebrare il mito di Europa attraverso una nuova serie di banconote denominata appunto "Serie Europa". Infatti nelle nuove banconote compare in filigrana il ritratto della mitica fanciulla ricavato da un antico vaso di oltre 2000 anni fa, ora custodito al Louvre di Parigi, ma rinvenuto nell'Italia meridionale.

Le banconote della nuova serie saranno introdotte con gradualità in ordine ascendente a partire dai tagli da 5 euro, che sono già in circolazione dal 2 maggio 2013.

1.3. La vittoria della forza gentile

Un evidente filo rosso unisce le due storie. La fanciulla Europa, come la fanciulla Rea, dapprima vittime impotenti della passione violenta, risultano alla fine le vere vincitrici. Da prede dell'istinto possessivo esse diventano madri di stirpi gloriose e feconde incubatrici di storia e di grandi destini.

Che poi quei miti inventati da popoli immaginifici ed esuberanti fossero veramente ingenui ed esagerati è tutto da dimostrare. Infatti persino sotto le fantasie più stravaganti può celarsi una insospettabile saggezza o una sorprendente verità. Anche il professor Tommaso Padoa-Schioppa, che fu un grande esperto di Europa, nonché membro dell'esecutivo della Banca Centrale Europea e ministro della Repubblica Italiana, sembra pensarla così.

Europa forza gentile è infatti il titolo che il pragmatico banchiere ha scelto per un suo libro⁵, in cui rievoca appunto il mito della fanciulla inerme rapita dal toro onnipotente. E motiva la rievocazione col significato profondo che il mito racchiude, cioè l'eterno conflitto fra la forza violenta che prende e che opprime e la forza gentile che genera e che dà. Nell'introduzione egli precisa:

Tema del libro è il cammino che da mezzo secolo l'Europa ha intrapreso per darsi unità e pace, opponendo alla forza rozza delle armi e dell'istinto quella gentile della civiltà e del diritto. [...] Per oltre quattro secoli la forza brutta ci provò contro l'Europa con gli eserciti spagnoli, francesi, tedeschi e russi. Pochi capi politici parlarono tanto di Europa unita quanto Hitler. Ma alla fine, quella che Luigi Einaudi chiamò la spada di Satana, non vinse.

5 Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa forza gentile*, Il Mulino, 2001.



Vinse invece la forza gentile e disarmata. Tornando alla mitologia, vinse Venere su Marte. L'idea di associare l'Europa a Venere, per quanto fantasiosa, è condivisa dallo stesso scrittore americano Jeremy Rifkin nel suo libro *Il sogno europeo*⁶, dove l'autore contrappone appunto un'America che deriverebbe da Marte ad un'Europa che invece discenderebbe da Venere.

Fin qui la bella favola, che, come tutte le favole di un tempo, diverte e insegna. Diverte perché alla fine la bella trionfa sulla bestia, insegna perché in fondo nasconde una morale.

Invece per i meno romantici il nome del nostro continente nulla avrebbe a che fare con quello della dolce fanciulla rapita e resa madre feconda da Giove, ma deriverebbe dalla radice indoeuropea *éreb*, che significa luogo del buio, da cui anche il termine greco *érebos*, che era il nome delle tenebre infernali. Infatti i greci per indicare l'Europa si volgevano a occidente, quindi verso il tramonto, cioè il buio.

1.4. Un piccolo continente senza confini

Dopo l'età spensierata del mito, anche l'Europa entrò nella stagione matura della storia, anzi della storia e della geografia, perché fuori dal mito l'Europa è un continente o per lo meno un lembo del grande continente eurasiatico. Del resto non c'è storia senza geografia, perché la geografia è il necessario contenitore della storia.

Tuttavia, benché imprescindibili, le due discipline formano talvolta una coppia vistosamente scombinata. Può accadere infatti che un piccolo territorio contenga una grande quantità di storia e che un

6 Jeremy Rifkin, *Il sogno europeo*, Mondadori, 2004.

enorme continente ne sia relativamente povero. Capita cioè che in poca geografia ci sia tanta storia e viceversa.

È il caso appunto dell'Europa rispetto alla grande Africa o alla stessa America. Infatti fin dagli albori della civiltà il contenitore della piccola Europa è stato il più affollato e calpestato palcoscenico della tragedia e della commedia umana, il più straordinario laboratorio di pensiero e di arte, ma anche il più dilaniato teatro di scontri fra oppressi e oppressori, fra rivoluzionari e conservatori, fra eretici e inquisitori, e, inevitabilmente, anche il più malfamato luogo di misfatti.

Ecco perché il più piccolo continente del mondo, nel bene e nel male, è invece il più grande.

Ma quanto è territorialmente piccola e allo stesso tempo quanto è storicamente e culturalmente grande questa straordinaria appendice del cosiddetto continente antico, che noi chiamiamo Europa? O meglio, dove effettivamente incomincia e dove finisce questa nostra vecchia gloriosa dimora tanto varia e tanto accogliente e per questo tanto ambita e tanto contesa? Corrono veramente sullo spartiacque dei monti Urali i suoi confini orientali, oppure hanno diritto di chiamarsi europei anche quei popoli della Siberia, che hanno una radicata cultura occidentale? E quella che oggi chiamiamo Asia Minore, ma che un tempo fu dapprima colonia greca, poi provincia romana, quindi culla del cristianesimo e in seguito sede dell'impero romano d'oriente, non ha forse anch'essa qualche ragione storica per essere considerata Europa?⁷ E che dire della sponda mediterranea dell'Africa, dove Scipione l'Africano sconfisse Annibale e poi Roma impose la sua cultura e sviluppò la sua grandezza e dove fu vescovo uno dei più

7 Dal 1° maggio 2004 la parte più orientale dell'Unione europea è rappresentata dalla Repubblica di Cipro, la cui capitale Nicosia si trova sullo stesso meridiano di Ankara, capitale della Turchia.



grandi padri della Chiesa romana come sant'Agostino⁸?

Afferma Sergio Romano nel suo libro *Europa storia di un'idea*⁹:

Le province asiatiche e africane dell'impero romano furono più vicine a Roma culturalmente, e quindi più europee, nel senso politico e morale che la parola Europa ebbe in quell'epoca, di quanto non fossero le sue province settentrionali [...] L'Europa non terminava allora sugli stretti di Gibilterra e dei Dardanelli; si spingeva sino alle sabbie del Sahara e della penisola arabica, sino alle porte delle terre inesplorate in cui scorreva il Nilo. Mentre a nord e di fronte alle grandi pianure occidentali i suoi confini furono altrettanto imprecisi e mobili.

Ecco perché nessun geografo è in grado di tracciare i confini certi del vecchio continente, ecco perché l'Europa non è un concetto definibile territorialmente, ma è piuttosto un grande fenomeno storico e culturale, ed ecco perché nel loro libro *La nostra Europa*¹⁰ Edgard Morin e Mauro Ceruti scrivono: “L'Europa fugge a ogni rigida polarizzazione geografica: non è un occidente contrapposto a un oriente; non è un nord contrapposto a un sud”.

1.5. Un'Europa oltre l'Europa

Se poi pensiamo alla colonizzazione e all'emigrazione europea verso l'America, l'Australia, ecc.; se pensiamo ai valori civili e religiosi, ai costumi, alla cultura, alla lingua che quei coloni o emigranti, e tra essi molti italiani e in buona parte friulani, hanno impiantato in

8 Sant'Agostino fu vescovo di Ippona, un'antica città dell'Africa settentrionale ora in Algeria. Celebri sono le sue *Confessioni*.

9 Sergio Romano, *Europa storia di un'idea*, Longanesi & C., 2004.

10 Edgard Morin e Mauro Ceruti, *La nostra Europa*, Raffaello Cortina Editore, 2013.

tante parti del mondo, allora possiamo dire che dovunque si vantino origini europee, dovunque si parli una lingua europea, dovunque si guardi con nostalgia alla terra dei padri, là c'è un po' di Europa. In particolare noi friulani possiamo dire: "Dovunque si riunisce un *fo-golâr furlan* là c'è un po' di Friuli e quindi un po' di Europa".

Non dobbiamo inoltre dimenticare che c'è realmente un'Europa oltre l'Europa ed è quella rappresentata dalle cosiddette Regioni ultraperiferiche, sparse nell'Atlantico, nei Caraibi e nell'Oceano Indiano. Esse vengono da un vecchio retaggio coloniale, ma oggi sono degli avamposti dell'Europa assai preziosi per lo sviluppo delle relazioni commerciali con i paesi terzi delle rispettive aree geografiche.¹¹



11 Le Regioni ultraperiferiche dell'Unione europea (RUP) sono sette: la Guadalupa, la Guyana, la Martinica e la Riunione, che costituiscono i quattro dipartimenti francesi d'oltremare; ad esse si aggiungono le Canarie appartenenti alla Spagna, le Azzorre e Madera appartenenti al Portogallo. Le RUP fanno parte a tutti gli effetti dell'Unione europea, quindi godono dei diritti e sono tenute agli obblighi che ne derivano. Tuttavia, in considerazione della loro grande lontananza dal continente, del clima, della ridotta superficie e dell'insularità (con l'eccezione della Guyana), ai sensi dell'art. 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), esse usufruiscono di misure specifiche adatte alle loro caratteristiche.



1.6. L'Europa dai greci, ai romani, all'era cristiana

Forse il primo a concepire con una certa approssimazione l'idea di Europa, non solo come terra del tramonto, ma anche come luogo di vicende umane, fu lo storico greco Erodoto, vissuto nel V secolo a.C. e famoso per le sue *Storie*. Ma, date le conoscenze geografiche del tempo, la sua non era ancora l'Europa come noi la intendiamo, infatti comprendeva soltanto le terre allora esplorate a occidente dell'impero persiano, quindi le terre lambite dal Mediterraneo pressappoco dalla Grecia al Canale di Sicilia, dove appunto fiorirono le città della Magna Grecia.

Solo molto più tardi, e in particolare con l'unificazione politico-militare operata dall'impero romano e con la sua omologazione giuridica e linguistica, si formò sul continente la consapevolezza di quella realtà territoriale e di quella appartenenza identitaria destinata a diventare la premessa dell'attuale coscienza europea. Ed anche il mare che bagnava la grande Europa da nord a sud, da est a ovest rientrava in quel concetto di appartenenza, tanto che era chiamato dagli europei di allora, cioè dai romani, *mare nostrum*.

Furono le successive conquiste dell'Islam, nel corso del VII e VIII secolo d.C., che spezzarono l'unità territoriale dell'impero romano in tre continenti: Europa, Asia e Africa, e posero fine anche all'unità del *mare nostrum*.

Nello stesso tempo, a causa della pressione araba, i confini del vecchio nucleo europeo si allargarono a Nord e la continuità ideale dell'impero romano d'occidente venne garantita dal Sacro romano impero (*Sacrum imperium*) di Carlo Magno, che divenne sempre meno mediterraneo e sempre più continentale.

Osservano in proposito Edgar Morin e Mauro Ceruti nell'opera citata, *La nostra Europa*:

L'Europa geografica non ha un centro fisso. Nel corso della sua storia i suoi centri si sono spostati e nuovi centri sono apparsi. L'Europa medievale ha spostato verso nord, nel mondo germanico, quel centro, che per millenni era stato collocato più a sud nelle penisole del Mediterraneo.

In seguito, anche il modello imperiale carolingio entrò in crisi e con esso venne meno quella stretta interdipendenza fra il potere temporale e il potere spirituale, che, dall'imperatore Costantino in poi, aveva reso inscindibile l'ecumenismo della Chiesa dall'universalismo dell'impero. Si affievolì allora l'idea di una Europa politicamente compatta: era infatti iniziata la progressiva emancipazione delle gerarchie feudali e la loro lenta evoluzione in autorità politiche autonome e in poteri dinastici sempre più indipendenti e sovrani.

Spostatasi nel frattempo in Germania, l'autorità imperiale dovette ben presto fare i conti con le nuove emergenti realtà territoriali prenazionali. Inoltre il potere temporale, sempre più laico, dovette spesso confrontarsi in termini conflittuali con l'altra autorità universale rappresentata dal potere spirituale del papa di Roma.

Il papa, con la sua prerogativa di consacrare o scomunicare i regnanti, esercitava la facoltà di legittimare o delegittimare la loro incoronazione e la loro sovranità. Di contro l'imperatore si riteneva autorizzato a nominare i vescovi conti, scegliendoli non tanto per la loro fede, quanto per la loro devozione al sovrano, e da qui la lotta per le investiture.¹²

12 Nel quadro della lotta per le investiture si inserisce l'epico scontro fra il papa Gregorio VII, alias Ildebrando di Soana, e l'imperatore Enrico IV di Franconia. E fu proprio questo imperatore che, giunto a Pavia reduce da Canossa, il 3 aprile del 1077 emanò il documento (*privilegium*), con il quale donava la Contea del Friuli al Patriarca di Aquileia Sigardo di Tengling. Nasceva così quel soggetto politico che amiamo chiamare Patria del Friuli. Non si trattava però di uno Stato indipendente come oggi lo intendiamo, ma di uno Stato feudale comunque sottoposto alla superiore autorità dell'imperatore.



Un caso a parte nel contesto europeo fu quello dell'Italia, nel senso che da noi la frammentazione politica fu ben più spinta che a Nord delle Alpi e fu caratterizzata dall'affermarsi delle autonomie municipali o nazionalismi comunali, in cui si sviluppò una nuova borghesia vivace e laboriosa, ma anche frammentata da un esasperato campanilismo e quindi gelosa delle sue libertà cittadine, ripiegata sul proprio particolare e allergica al centralismo imperiale.

Fu per l'Italia l'inizio di una grande rinascita economica e di uno straordinario splendore artistico e culturale, ma fu anche la causa della sua divisione politica e della sua vulnerabilità militare di fronte alle potenze straniere, e quindi fu la premessa della sua successiva perdita di indipendenza.

1.7. La fine dell'unità religiosa e l'emancipazione politica degli Stati europei

Intanto dall'Europa, e in particolare dall'Italia, era partita l'"*era planetaria*" da quando Marco Polo aveva raggiunto la Cina, e soprattutto da quando Cristoforo Colombo aveva scoperto le Americhe. Furono eventi di grande portata, che crearono le premesse per la prima forma di globalizzazione, ovvero di occidentalizzazione del mondo da parte della piccola Europa. Ebbero però anche conseguenze negative per il Mediterraneo, perché le nuove rotte atlantiche segnarono inevitabilmente la marginalizzazione del vecchio mare interno europeo.

Inoltre pochi anni dopo la scoperta dell'America, mentre i missionari cattolici al seguito dei conquistatori evangelizzavano il nuovo mondo, dando attuazione alla missione universale della Chiesa, il cuore dell'Europa cristiana subiva il più grande scisma religioso della sua storia a causa della Riforma protestante. Essa scavò un confine

non solo religioso, ma anche culturale e politico tra l'Europa nordica protestante e quella mediterranea cattolica. Infatti quel fenomeno, pur prettamente religioso, ebbe anche l'effetto di emancipare i principi degli Stati scismatici dal vincolo di legittimazione che li legava alla Chiesa di Roma fin dall'epoca dell'impero carolingio.

Molto diversa fu la sorte dell'Europa orientale, dove a diffondere il Vangelo era stata la chiesa ortodossa sulle orme dei santi Cirillo e Metodio¹³. La nuova fede ebbe anche una grande funzione civilizzatrice e assunse il ruolo di baluardo dell'occidente cristiano contro l'avanzare della mezzaluna e delle scimitarre turche.

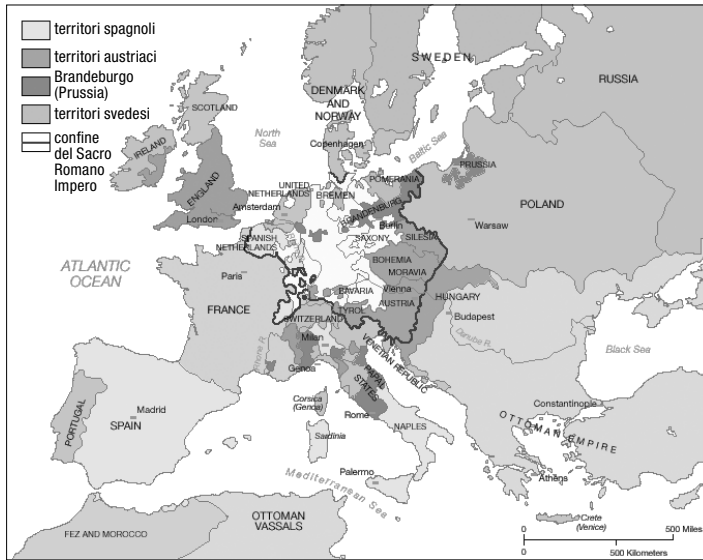
Più tardi tutta l'Europa cristiana tentò finalmente di reagire all'islam e unì momentaneamente le proprie forze contro il pericolo comune. Ma la vittoria ottenuta a Lepanto dalla Lega santa nel 1571 contro la potenza ottomana non ne fermò l'avanzata, tanto che nel 1683 la stessa città di Vienna rischiò di essere conquistata e islamizzata.

Nel frattempo le potenze europee avevano ripreso a combattersi nella guerra dei trent'anni, che si concluse nel 1648 con la pace di Westfalia¹⁴. Fu allora che l'Europa si andò definitivamente emancipando dall'autorità del *Sacrum imperium* e si andò diversificando nelle varie realtà nazionali rette da principi e monarchi assoluti e cir-

13 I due evangelizzatori Cirillo e Metodio introdussero l'alfabeto glagolitico, da cui si sviluppò in seguito l'alfabeto cirillico, tuttora usato in alcune lingue slave.

14 La pace di Westfalia segnò la fine delle massime istituzioni medievali: la Chiesa e l'Impero. Contro la chiesa fu ribadita la piena libertà religiosa dei principi, così come era già stata sancita con la pace di Augusta, attraverso il principio del *cuius regio eius religio* (la confessione religiosa di un determinato territorio è obbligatoriamente quella professata dal principe che vi comanda), mentre nei confronti dell'autorità imperiale fu riconosciuta la totale autonomia dei principi nella politica interna ed estera.

condate da confini considerati inviolabili. E quindi i reciproci rapporti furono sempre più spesso di aggressione e di sopraffazione.



L'Europa dopo
la pace di Westfalia
del 1648

1.8. Dall'Europa degli Stati nazionali all'Europa degli "Stati belligeri"

Una specie di scisma fu prodotto più tardi anche dall'Illuminismo francese, nel senso che la nuova corrente di pensiero, tentando di sostituire la ragione alla religione, creò la prima spaccatura fra l'Europa laica e quella cristiana, o meglio fra l'Europa colta e agnostica della filosofia e del libero pensiero, e quella popolare della religione e della devozione.

Nel suo libro *Europa, i suoi fondamenti oggi e domani*¹⁵ l'allora cardinal Joseph Ratzinger affermava:

In questa maniera sorge tra la fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX un nuovo tipo di scisma, la cui gravità noi percepiamo ora sempre di più. [...] Questa lacerazione negli ultimi due secoli è penetrata nelle nazioni come una frattura profonda. [...] L'aspetto politico della dissoluzione dell'antica idea di impero consiste in questo, che ora definitivamente le nazioni e gli Stati che sono divenuti identificabili come tali in virtù della formazione di ambiti linguistici unitari, appaiono come i veri e unici portatori della storia e dunque ottengono un rango che ad essi in precedenza non spettava.

Ben presto infatti quelle ardite idee dissacranti nei confronti dell'*ancien régime* e dell'assolutismo monarchico basato sulla formula *A Deo rex a rege lex*¹⁶, alimentarono la rivoluzione francese, da cui nacque la forma moderna di Stato laico, che trova in sé la sua legittimazione e la sua autorità, quindi non più un'autorità derivante dalla volontà di Dio, ma fondata sulla sovranità del popolo. E questo Stato divenne poi nazione, cioè un'entità caratterizzata da una propria lingua, da una propria cultura, da una propria storia, da una propria

15 Joseph Ratzinger, *Europa, i suoi fondamenti oggi e domani*, Edizioni San Paolo, 2005.

16 Da Dio il re, dal re la legge.



epopea e da un proprio orgoglioso senso di appartenenza. Tutti elementi fortemente identificativi ed aggreganti all'interno, ma anche escludenti e ostili nei confronti degli altri popoli e delle altre nazioni.

Affermano Edgar Morin e Mauro Ceruti nel libro già citato:

Gli Stati nazionali sono un'invenzione europea nei secoli della modernità. Questa invenzione si è poi mondializzata nell'Ottocento e nel Novecento. La storia nel corso della quale sorgono e si sviluppano è lunga, ambivalente, per molti aspetti drammatica. Gli Stati nazionali sono a un tempo integratori e distruttori, sono l'espressione politica in cui si sono cristallizzate le aspirazioni etniche e religiose degli europei [...].

Patria è una parola ermafrodita, che nell'espressione madre patria porta in sé sia la sostanza paterna, sia la sostanza materna. Madre patria porta con sé l'amore e la protezione della madre legata alla terra e al focolare. E nello stesso tempo porta in sé l'autorità protettrice del padre incarnata dallo stato, al quale si devono rispetto e obbedienza incondizionati.¹⁷ [...] Ma la costruzione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale ha avuto anche un lato oscuro [...] Negli Stati nazionali si sono propagate due malattie: la purificazione omologatrice al loro interno, e la sacralizzazione delle loro frontiere esterne”.

Infatti i grandi Stati europei, nati come affermazione politica ed etnica delle varie identità nazionali, furono presto inebriati dalla volontà di potenza e di predominio e, sentendosi depositari di una missione di grandezza legittimata dalla storia, si attribuirono un'autorità senza limiti, che del resto era indispensabile, non solo per realizzare quella missione, ma anche per autoconservarsi. Quindi la sopravvivenza e la crescita di ciascuno dei nuovi soggetti statuali, diventati

17 Se la patria è padre e madre, gli abitanti ne sono i figli e fra loro sono fratelli; da qui l'incipit sia dell'inno nazionale francese: *Allons enfants (figli) de la Patrie*, sia dell'inno di Mameli: *Fratelli d'Italia*.

*superiorem non recognoscentes*¹⁸, risultò competitiva e conflittuale con quella di ognuno degli altri Stati altrettanto imperialisti ed anarchici sul piano dei rapporti internazionali. E da qui lo Stato nazionale benigno di cui parlava Luigi Einaudi¹⁹.

Fu proprio per l'acutizzarsi di tale contrapposizione distruttiva fra gli Stati nazionali che nella prima metà del XX secolo divamparono le due guerre mondiali; due guerre sciagurate scoppiate in Europa per colpa dell'Europa e combattute prevalentemente in Europa. Per questo quei conflitti sono anche considerati guerre civili europee.

1.9. L'inutile strage

La prima guerra mondiale segnò la fine di un'Europa secolare e con essa di ben quattro imperi: quello austro-ungarico, quello germanico, quello russo e quello turco: erano gli anacronistici residui del medioevo europeo e islamico. Ma soprattutto, come lo definì papa Benedetto XV, quel conflitto fu “*un'inutile strage*”. A migliaia i migliori giovani europei, costretti a odiare un nemico mai conosciuto, andavano a uccidere e a farsi uccidere senza sapere perché o per chi, in migliaia marcivano nelle trincee o restavano appesi sugli intatti reticolati come cenci insanguinati.

Gli italiani sacrificati all'aberrante logica di quella guerra furono seicentocinquantamila, tra cui molti giuliani e friulani. Una parte di questi combatté per l'Italia, ma quelli che allo scoppio del conflitto erano sudditi austriaci, caddero combattendo per l'aquila asburgica

18 *Superiorem non recognoscentes*: che non riconoscono nessuno al di sopra di sé, cioè che rifiutano qualsiasi istituzione o autorità sovranazionale.

19 Vedi Capitolo secondo, Paragrafo 2.3., nota 10.



sul fronte russo²⁰, mentre alcuni, loro malgrado, combattendo persino contro altri italiani. E fu proprio un friulano il primo caduto della Grande guerra: l'alpino Riccardo Di Giusto, che ora riposa nel cimitero monumentale di Udine.

Tra i combattenti sul Carso c'era anche il poeta Giuseppe Ungaretti, che era un interventista ed era partito al fronte da volontario, ma ben presto aveva constatato e denunciato la mostruosità di quella guerra tra fratelli; fratelli che nelle pause del combattimento spesso socializzavano parlandosi dalle opposte trincee. E *Fratelli* è appunto il titolo di una sua celebre lirica composta in trincea:

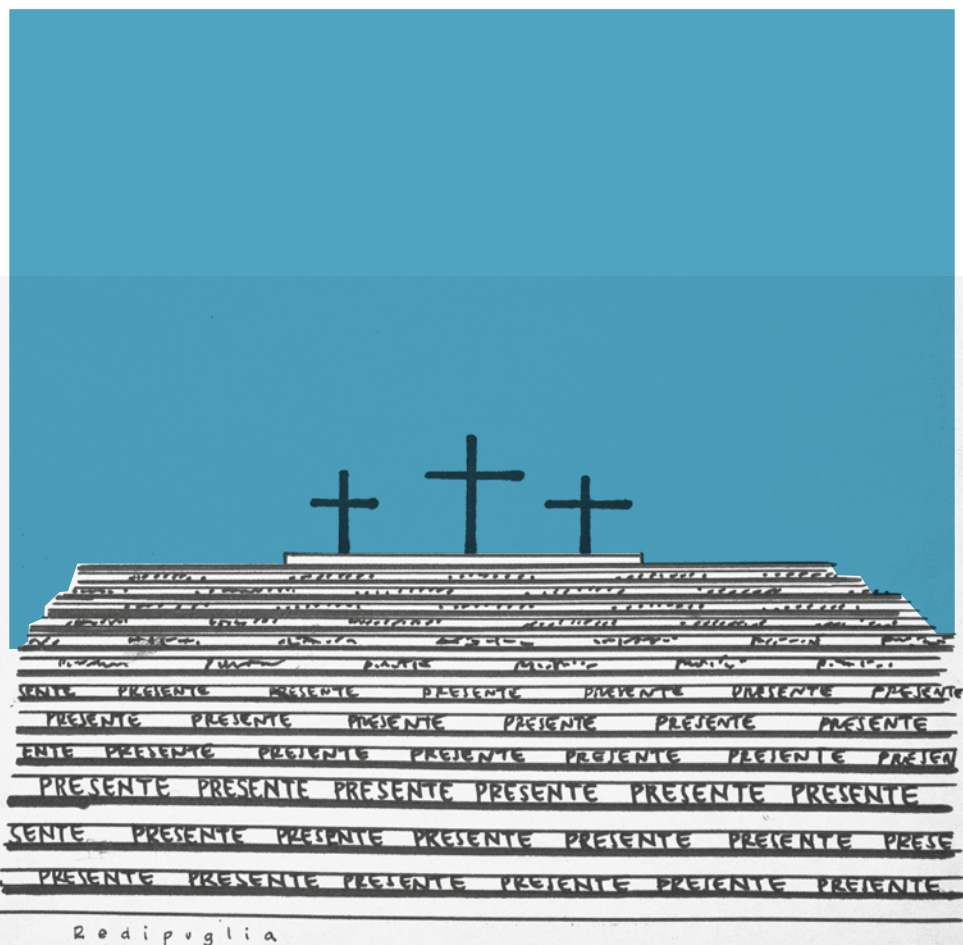
Di che reggimento siete / fratelli? / Parola tremante / nella notte / Foglia appena nata / Nell'aria spasimante / involontaria rivolta / dell'uomo presente alla sua / fragilità / Fratelli²¹

La fine del conflitto non fece distinzione fra vinti e vincitori, nel senso che la guerra portò a tutti indistintamente miseria, tensione sociale e tanti cimiteri militari. Centomila morti gridano ancora “*presente*” dalle scalinate del sacrario di Redipuglia. Ma anche in ognuna delle nostre città e dei nostri paesi vi è una piccola Redipuglia, più o

20 In totale, nei quattro anni di guerra, furono circa 35 mila i friulani spediti sul fronte della Galizia, dove vennero decimati dal fuoco nemico e dalle malattie. Molti finirono prigionieri nel Turkestan e lungo la transiberiana. Altri vennero travolti dalla rivoluzione bolscevica e dalla controrivoluzione. Nel complesso morirono a migliaia e solo dopo il conflitto i loro corpi, sepolti dove capitava, vennero raccolti qua e là in piccoli cimiteri sparsi per la grande Russia. Scrive Paolo Petiziol sul n.1/2013 della rivista *Mitteleuropa*: “*Nei Carpazi ho trovato tombe di sodati triestini – miei conterranei – che dal 1914 al 1917 erano stati in guerra con l’Austria contro lo zar*”.

21 La lirica *Fratelli*, appartenente alla raccolta *Il porto sepolto*, fu composta dal poeta il 15 luglio 1916, mentre si trovava con il suo reparto a Mariano del Friuli (GO), quindi fu fatta stampare dal tenente Serra, amico dell'autore, nello Stabilimento Tipografico Friulano di Udine in occasione del Natale 1916.

meno solenne, cioè i monumenti ai caduti. E dove non c'è un monumento c'è almeno una lapide, che costituisce un monito, affinché non si ripeta quel triste passato.





Allora però l'Europa non imparò la lezione. Ha scritto in proposito lo storico Eric J. Hobsbawn nel suo libro *Il secolo breve*²²:

La Grande guerra, diversamente dalle guerre precedenti, che erano condotte con obiettivi limitati e specifici, aveva come posta scopi illimitati. Il solo obiettivo che contasse era la vittoria totale: un obiettivo assurdo e suicida, che condusse alla rovina vinti e vincitori.

Con quelle premesse era chiaro che anche i trattati di pace che seguirono risultavano minati dalla malafede e tacitamente interpretati dai contraenti come semplici parentesi tra una guerra appena finita e un'altra da riprendere appena possibile, per portare a compimento il folle disegno.

Inoltre, dallo sfaldamento dell'impero austro-ungarico nacquero in Europa settemila chilometri di nuove frontiere, che erano i confini dei nuovi Stati liberatisi dall'aquila bicipite asburgica.

Ma quelle frontiere, anziché garanzia di libertà e luogo di incontro fra i popoli, divennero ben presto barriere generatrici di illusori miti autarchici e trincee armate contro i vicini. Inoltre furono motivo di tensioni interne a causa della nazionalizzazione e omologazione forzata delle minoranze brutalmente separate dalla patria di origine proprio a causa dei nuovi confini.

Da quella crisi profonda e da un disegno eversivo contro la democrazia nacque in Italia il fascismo. Mentre in Germania, dove l'umiliante e insolente trattato di pace di Versailles fomentava il desiderio di rivincita e dove il populismo sfruttava la crisi economico-sociale della Repubblica di Weimar²³, si affermò il nazismo.

22 Eric J. Hobsbawn, *Il secolo breve*, BUR, 2000.

23 La Repubblica di Weimar fu instaurata nel 1919 in Germania dopo la sconfitta nella prima guerra mondiale e dopo la fine del secondo Reich. Essa rappresentò all'inizio un modello

Entrambi i regimi furono poi responsabili, a distanza di soli ventuno anni, di una nuova immane carneficina. L'ubriacatura nazionalista si apprestava infatti a fare altre centinaia di migliaia di morti, a causare deportazioni etniche di proporzioni bibliche, a fomentare odi e persecuzioni razziali mai viste prima.

1.10. La guerra totale

Quando scoppiò la seconda guerra mondiale, era trascorso appena il tempo perché i giovani resi orfani dal primo conflitto fossero a loro volta pronti a morire ammazzati e a lasciare altri orfani.

Quella fu la prima vera guerra totale, sia per la sua dimensione planetaria, sia perché coinvolse tutti gli strati della popolazione, senza alcuna distinzione fra militari, civili, uomini, donne, anziani, bambini, ecc.

Vennero utilizzate per la prima volta delle armi nucleari apocalittiche, che atterrarono città antiche di secoli, che vanificarono il lavoro di generazioni, che dispersero irripetibili patrimoni di civiltà, che inaugurarono un'epoca in cui, per la prima volta, la distruzione stessa della razza umana diventava possibile: il numero dei morti fu incalcolabile.

E fu una guerra mostruosa non solo per i tanti caduti e per "l'urlo nero" delle madri e delle vedove, ma anche per l'imbarbarimento delle masse plagiate dal mito della razza, e quindi per la tragedia dell'olocausto.

di democrazia parlamentare per tutta l'Europa, ma poi, condizionata dalle pesanti clausole della Pace di Versailles e indebolita dai tentativi rivoluzionari dell'estrema sinistra e dall'assalto delle forze antidemocratiche e nazionaliste, non resse ai contraccolpi della grande crisi economica iniziata nel 1929 e fu sopraffatta nel 1933 dalla demagogia del partito nazionalsocialista di A. Hitler.



Prezioso documento del degrado biologico e morale, a cui la follia nazista aveva costretto i prigionieri nei lager, resta il libro di Primo Levi *Se questo è un uomo*. Ecco una breve testimonianza della sua sconvolgente esperienza vissuta nel Lager di Auschwitz.

Nel lager la lotta per la vita si riduce al suo meccanismo primordiale, la legge iniqua è apertamente in vigore, è riconosciuta da tutti [...]; se un prigioniero trova un po' di acqua la beve, senza pensare di offrirla a un suo compagno; se uno muore gli altri cercano di impossessarsi delle sue scarpe, della scodella, o del suo cucchiaino, per barattarli con una razione in più di pane o di brodosa zuppa. [...] Moltissime sono state le vie da noi escogitate e attuate per non morire: tante quanti sono i caratteri umani: tutte comportano una lotta estenuante di ciascuno contro tutti e molte una somma non piccola di aberrazioni e di compromessi. Il sopravvivere senza aver rinunciato a nulla del proprio mondo morale, a meno di potenti e diretti interventi della fortuna, non è stato concesso che a pochissimi individui superiori, della stoffa dei martiri e dei santi.²⁴

Così quei pochi, che come Levi si salvarono dall'aberrante piano di selezione razziale, ritornarono a casa carichi di un insostenibile senso di colpa, al quale non tutti seppero sopravvivere. E fu forse questa angoscia, ancora più cocente del numero di matricola impresso sulla carne, uno dei motivi per cui Primo Levi decise di por fine alla sua esistenza nel 1987.

Un'altra eloquente testimonianza ci viene da Boris Pahor, che in una recente intervista, a chi gli chiedeva una sua valutazione del "secolo breve", cioè del Novecento, lo definiva:

Il punto del massimo abominio dell'uomo contro l'uomo, della scienza al servizio della distruzione. Chi è sopravvissuto agli stermini scientifici na-

24 Primo Levi, *Se questo è un uomo*, Einaudi, 2005.

zisti ha poi visto Hiroshima e Nagasaki, che, malgrado i tentativi di giustificarli, sono una negazione dell'etica. [...] Il principio del male è stato il fascismo. Il comunismo è partito con motivazioni umanitarie, Russel lo ha definito una versione laica del cristianesimo, da cui però ha mutuato il peggio strutturale e organizzativo.²⁵



25 *Il centesimo compleanno di Luciano Santin, dal Messaggero Veneto del 21 agosto 2013.*



I.II. L'Europa sopravvissuta alla propria follia

Per fortuna allora l'Europa fallì nell'assurdo tentativo di suicidarsi e sopravvisse alla propria follia. Ma per i suoi vecchi Stati nazionali orgogliosi e belligeri, vinti o vincitori che fossero, si presentava una condizione nuova e più amara che mai, poiché si trovarono improvvisamente declassati sullo scacchiere mondiale rispetto alle nuove grandi potenze. L'Europa non era più che un frammento o una provincia del mondo, mentre qualche secolo prima era stato il mondo una provincia dell'Europa.

Quindi la piccola penisola europea del grande continente eurasiatico prese coscienza che si dovevano superare gli egoismi nazionali, per recuperare un ruolo sulla scena mondiale. E proprio per questo capì che bisognava unire e armonizzare i tanti interessi nazionali in un unico comune interesse europeo. Inoltre l'unificazione dei singoli interessi, oltre che garantire una grande possibilità di rinascita e di sviluppo ad un'Europa in ginocchio, poteva anche costituire la migliore garanzia di pace.

E fu così che, grazie all'idea illuminata di alcuni fra i cosiddetti padri fondatori della nuova Europa, come Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer, ecc., e soprattutto grazie al loro coraggio pionieristico, poterono diventare realtà prima a Parigi la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), poi a Roma la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) o Euratom e quindi le altre conquiste sulla via impervia dell'unificazione, verso un'Europa generatrice di pace e di progresso.

1.12. Le antiche fondamenta della nuova Europa e il suo debito di civiltà

Ora l'Europa è in pace da circa 70 anni, come non era mai successo nella sua storia, ed il suo cammino verso un'unione sempre più stretta è ormai irreversibile, anche se a renderlo arduo, soprattutto negli anni della crisi economica, sono gli egoismi degli Stati membri, le reciproche diffidenze, i populismi, i nuovi nazionalismi isolazionisti e gli atteggiamenti regressivi e vittimisti. E tuttavia la casa comune gode oggi di fondamenta ormai sufficienti per resistere alla tempesta, perché poggiano su pietre molto profonde gettate nel corso dei secoli.

Chi non sa che il nostro pensiero occidentale, il nostro diritto, la nostra moderna democrazia, il nostro benessere e la nostra condizione di pace sono la diretta conseguenza di altre e ben più antiche epoche storiche e di altre culture e civiltà? Chi infatti non riconosce che la nostra altezza dipende dal fatto che siamo in piedi sulle spalle di chi ci ha preceduto?

Certamente l'Europa moderna ha ereditato dalla Grecia le sue categorie di pensiero e il rivoluzionario principio democratico della partecipazione popolare al governo della cosa pubblica.²⁶ Da Roma ha appreso le basi dell'organizzazione dello Stato e i fundamenta-

26 La prima democrazia ateniese viene fatta risalire all'arconte Clistene, che la introdusse nel 508 a.C. Infatti il termine democrazia deriva dalla fusione di due parole greche: *demos* = popolo e *kratèin* = comandare. Naturalmente quella era una democrazia diretta, perché i cittadini partecipavano senza intermediari alle scelte politiche, come dire che la politica era un esercizio alla portata di tutti.

Oggi la democrazia è rappresentativa, perché i cittadini con il loro voto non decidono direttamente sulle scelte politiche e sul destino del loro paese, ma eleggono i rappresentanti che decideranno per loro, pur riservandosi naturalmente il diritto di giudicare l'operato di quelli che hanno eletto.



li della giurisprudenza.²⁷ Da quella feconda sponda mediterranea dell'Asia Minore chiamata Palestina ha imparato il fascino di una visione trascendente del mondo, ha percepito il bisogno di una soluzione ultraterrena ai problemi umani e ha derivato la grande speranza messianica. Da quel momento la sua fede o la sua mancanza di fede, le sue rinascite spirituali e le sue rivolte inter-religiose o antireligiose hanno avuto ed hanno tuttora come principale punto di riferimento il cristianesimo.

Se la Grecia e Roma sono il passato dell'Europa, il cristianesimo rappresenta il suo passato e il suo presente. È impossibile parlare della sua storia senza fare continuo riferimento alla Chiesa di Roma. È impossibile parlare del suo pensiero filosofico, senza ricordare che tutti i suoi pensatori e scienziati hanno dovuto confrontarsi o scontrarsi con la posizione della Chiesa. Quindi è impossibile parlare dell'uomo europeo, prescindendo dai valori o dai condizionamenti che il cristianesimo ha inculcato nella sua coscienza. Per questo da molti secoli a questa parte i confini del cristianesimo sono stati i confini dell'Europa e le comunità cristiane nelle terre dei non credenti sono state un suo ideale prolungamento.

Nell'elencare i suoi debiti di civiltà l'Europa non dovrebbe inoltre dimenticare un popolo non europeo e per di più irriducibile nemico dell'occidente e del cristianesimo, cioè gli arabi. Infatti se è vero che costoro imposero spesso con la forza la loro lingua, le loro leggi e la loro religione in molte le terre in cui fondarono i vari califfati, è

27 Il primato del diritto viene unanimemente riconosciuto a Roma, anche se, quando nel 451 a.C. furono esposte nell'Urbe le prime leggi scritte, cioè le leggi delle XII tavole, il codice del sovrano babilonese Hammurabi era già vecchio di tredici secoli. Ma i romani restano comunque il popolo antico che sviluppò il più alto senso della norma giuridica, avendo prodotto un sistema di leggi straordinariamente organico e completo, infatti già le leggi delle XII tavole toccavano tutti gli ambiti del comportamento umano.

altrettanto inconfutabile che, una volta entrati in contatto con l'occidente, essi vennero sedotti dal pensiero filosofico greco e quindi lo studiarono, lo elaborarono e lo restituirono trascritto in arabo ai legittimi eredi europei, che però nel frattempo lo avevano completamente dimenticato. E quindi fu merito loro se ancora nel Duecento i commenti aristotelici di Averroè erano materia di studio e di discussione fra i filosofi e i teologi delle università europee. E sempre grazie agli arabi l'Europa aprì il suo pensiero ad una nuova speculazione matematica²⁸, nonché all'astronomia, all'alchimia, alla medicina, ecc.

La storia e le successive vicende europee hanno poi modificato, arricchito, rinnovato ed inevitabilmente contaminato quel patrimonio, anche se non hanno ancora spezzato il cordone ombelicale che lega l'Europa alla sua placenta greco-romana-cristiana e persino araba.

**Raffaello**

La scuola di Atene
(1509-1510)

770x550 cm circa

Il più grande monumento del diritto romano è però il *Corpus iuris civilis* (Corpo del diritto civile) voluto dall'imperatore d'oriente Giustiniano per raccogliere in maniera organica e codificare i principi, le norme e le istituzioni prodotte da Roma nei precedenti mille anni di storia. Si tratta di un'opera tanto importante da essere diventata un riferimento irrinunciabile in Italia, in Europa e in tutto il mondo occidentale.

28 Furono gli arabi che, dopo aver appreso dagli indiani il sistema di numerazione posizionale decimale (conosciuto come numerazione araba), lo trasmisero agli europei durante il medio-



1.13. I valori fondanti della nuova Europa

Oggi proprio quegli antichi principi, assieme al pensiero illuminista e ai valori cristiani sono stati finalmente codificati e si sono quindi integrati nel diritto primario dell'Unione europea, cioè nei trattati. Lo desumiamo dall'art. 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) che così recita:

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

E proprio questi valori costituiscono la matrice della nuova identità europea, la quale, non potendo basarsi su una stessa lingua, su una stessa confessione religiosa, su una stessa cultura, su stesse tradizioni, deve necessariamente derivare da una comunanza di valori.

Infatti il primato della persona nella scala valoriale assunta dall'Unione europea può rappresentare il punto di incontro e di riconciliazione fra l'Europa cristiana e quella laica e può favorire la riscoperta di quelle radici comuni, che le due Europee prodotte allora dallo scisma dell'Illuminismo ed oggi dalla moderna laicizzazione hanno forse dimenticato di avere.

Anche su questo tema di intramontabile attualità e motivo di inesorabili controversie si è cimentato, nel suo libro già citato, l'allora

evo. E sempre attraverso la loro mediazione è giunto a noi il concetto di zero, poi divulgato in occidente da Leonardo Fibonacci attraverso il suo *Liber abbaci*, pubblicato nel 1202.

cardinale Joseph Ratzinger:

I padri dell'unificazione europea, dopo la seconda guerra mondiale, erano partiti da una fondamentale compatibilità fra l'eredità morale del cristianesimo e l'eredità morale dell'Illuminismo europeo.

A placare poi la polemica sollevata da coloro che ad ogni costo rivendicano un riferimento alle radici giudaico cristiane nei trattati, sono intervenuti anche Mario Monti e Sylvie Goulard nel loro libro *La democrazia in Europa, guardare lontano*²⁹, in cui scrivono:

Piuttosto che dividersi sulla questione della dichiarazione esplicita delle radici cristiane dell'Europa, conviene sottolineare il contributo concreto dell'Unione europea al dispiegamento di valori nei quali tutti, cristiani, non credenti, o fedeli di altre religioni, possono riconoscersi.

Dello stesso tono, anche se con riferimento non solo all'Europa, ma alla società moderna in senso globale, sono le parole che il teologo e filosofo Hans Kung scrive nel suo libro *Onestà - Perché l'economia ha bisogno di un'etica*:

La società moderna può essere tenuta insieme esclusivamente da un ethos vincolante e unificante, cioè un consenso di fondo su valori, criteri e comportamenti comuni. [...] Questo ethos per i credenti ha la sua radice in Dio, ma può essere condiviso anche dai non credenti sulla base di motivazioni umane.³⁰

Ed è appunto di questa piccola grande Europa bramata e contestata, di questa Europa risorta sessant'anni or sono dalle proprie ceneri

29 Mario Monti e Sylvie Goulard, *La democrazia in Europa, guardare lontano*, Rizzoli, 2012.

30 Hans Kung, *Onestà - Perché l'economia ha bisogno di un'etica*, Rizzoli, 2011.



come un'araba fenice, che qui parleremo, cioè di quel fenomeno assolutamente straordinario e originale che conosciamo come processo di unificazione europea.

Quindi tratteremo di una vicenda storica recentissima, anzi contemporanea ed in continua evoluzione, ma che tuttavia, come abbiamo visto, ha radici lontane, come tutte le cose che accadono in questa nostra Europa piccola e grande, vecchia e nuova, affascinante e deludente, eroica e meschina.



Quadro di approfondimento A/1

I padri fondatori tra idealismo e pragmatismo

Se l'Europa mitologica ebbe un solo padre, quella dell'integrazione e della pace ne ha avuti parecchi, così come sempre avviene per i grandi eventi che segnano le vicende umane. Quelli che oggi annoveriamo nel prestigioso elenco erano però uomini fra loro molto eterogenei per indole, estrazione e formazione. È naturale quindi che anche l'Europa abbia un patrimonio genetico molto vario.

Infatti alcuni di quei personaggi erano dei massimalisti impazienti di realizzare al più presto il loro sogno unitario. Altri invece erano persone di grande concretezza e più propensi alla gradualità¹. Tutti però erano mossi dagli stessi ideali, cioè la pace, il federalismo e la prosperità dell'Europa. Senza i loro ideali e il loro pragmatismo oggi

1 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.6.

probabilmente non potremmo vivere nella zona di pace e di stabilità, che ormai diamo per scontata.

Fra i tanti che, seppure in modi diversi, si sono battuti per la causa dell'Europa, ricordiamo qui alcuni fra quelli che più si spesero nel segno del federalismo europeo.

Robert Schuman

(1886-1963)

Tra tutti gli artefici dell'Europa Schuman fu il vero padre nobile ed è ricordato per questo ogni anno in occasione della Giornata europea, che si celebra il 9 maggio.

Era nato cittadino lussemburghese ed era cresciuto uomo di frontiera. Parlava correttamente francese, tedesco e lussemburghese. Si era laureato in giurisprudenza in Germania, diventando avvocato di successo nel foro di Metz, città francese della Lorena passata alla Germania nel 1871 e ritornata alla Francia nel 1919. Su quella terra contesa aveva attraversato entrambe le guerre mondiali. Durante il secondo conflitto fu fatto prigioniero dalla Gestapo, ma riuscì ad evadere.

Dopo la guerra fu varie volte ministro del governo francese. Al momento della famosa dichiarazione del 9 maggio 1950², in cui indicava all'Europa una nuova strada di federalismo e di pace, ricopriva appunto la carica di ministro degli esteri. Fu tra i fondatori della CECA e poi sostenitore di una sempre più stretta integrazione europea. Il 19 maggio 1958 venne eletto per acclamazione da tutte le forze politiche primo presidente dell'Assemblea parlamentare europea (poi diventata Parlamento europeo). Alla fine del suo mandato l'Assemblea parlamentare lo proclamò padre dell'Europa.

Per tutta la vita Schuman fu un cattolico praticante e rigorosa-

2

Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.1.



mente coerente con i principi del cristianesimo, tanto che dopo la sua morte la Sacra Congregazione vaticana per la causa dei Santi concesse il nullaosta per la sua causa di beatificazione. Il 29 maggio 2004 è stato proclamato Servo di Dio.

Jean Monnet

(1888-1979)

Uomo politico e consigliere economico francese, Jean Monnet dedicò tutto se stesso alla causa dell'integrazione europea. Da uomo concreto e pragmatico intuì che la vera forza pacificatrice e unificatrice dell'Europa non poteva che essere il mercato.

Del resto proveniva da una famiglia di produttori di cognac. A 16 anni lasciò gli studi per recarsi a Londra a imparare l'inglese. Viaggiò molto e divenne grande esperto di mercati, di banche e di politica internazionale. Fu anche vicesegretario generale della Società delle Nazioni. Nel 1950 fu lui a preparare il testo della dichiarazione poi pronunciata da Robert Schuman il 9 maggio. Nel 1952 divenne il primo Presidente dell'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e acciaio, corrispondente all'attuale Commissione europea.

Alcide De Gasperi

(1881-1951)

De Gasperi è giustamente riconosciuto come l'instancabile ispiratore e promotore della democrazia e della libertà in Italia e in Europa, dopo l'era dei totalitarismi. Era nato suddito austriaco a Pieve Tesino (TN). Studiò e si laureò a Vienna e fu eletto deputato al parlamento asburgico. Diventato italiano con il passaggio del Trentino all'Italia, fu strenuo oppositore del fascismo, partecipò alla secessione dell'Aventino e fu quindi condannato dal tribunale fascista.

Nella veste di presidente del Consiglio dei ministri, dopo la caduta del regime, si adoperò strenuamente per restituire credibilità e dignità internazionale all'Italia e per favorirne la rinascita economica. Proprio per questo si schierò a favore del piano Marshall³ e del Patto Atlantico⁴.

Convinto sostenitore di un'Europa pacifica e unita, partecipò a Londra alla costituzione del Consiglio d'Europa⁵ avvenuta il 5 maggio 1949. Il 18 aprile 1951 fu a Parigi tra gli artefici della fondazione della Comunità europea del carbone e acciaio. Sottoscrisse, sempre a Parigi, il trattato per la Comunità europea di difesa, che poi però venne bocciata dall'Assemblea nazionale francese⁶. L'11 maggio del 1951 venne eletto a Strasburgo per acclamazione Presidente della Comunità europea del carbone e acciaio. Morì lo stesso anno a Sella Valsugana.

Il 23 marzo 2011 a Bruxelles venne dedicata a De Gasperi la sala del Partito popolare europeo del Parlamento europeo, con la seguente motivazione: *“Alcide De Gasperi, cristiano, democratico ed europeo è stato senza dubbio la personalità più prestigiosa nel difficile e tormentato periodo, che ha attraversato la democrazia italiana ed europea all'indomani della seconda guerra mondiale”*.

Konrad Adenauer

(1876-1967)

Dopo il nazismo e la guerra, Adenauer contribuì più di ogni altro al cambiamento della Germania e dell'Europa.

Era nato a Colonia da una famiglia cattolica come Schuman e De

3 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.3, nota 7.

4 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.2, nota 4.

5 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.6.

6 Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.2.



Gasperi, con i quali parlava normalmente in tedesco, la lingua con cui fin dal 1948 progettarono insieme la costruzione della nuova Europa. Fu il primo Cancelliere della Repubblica federale tedesca (RFT) e mantenne quel ruolo dal 1949 al 1963.

Un caposaldo della politica estera di Adenauer fu la riconciliazione con la Francia e la nascita di un'Europa sovranazionale e riappacificata.

Insieme al Presidente francese Charles de Gaulle firmò nel 1963 un trattato di amicizia, che divenne una delle pietre miliari sulla via della futura integrazione europea.

Paul-Henri Spaak

(1899-1972)

Spaak fu un europeista ispirato e tenace e un grande persuasore della causa comune.

Era nato a Schaerbeek in Belgio da una eminente famiglia molto impegnata in politica. Partecipò giovanissimo alla prima guerra mondiale mentendo sull'età e fu ben presto fatto prigioniero. Durante il secondo conflitto mondiale, nella veste di ministro degli esteri, tentò invano di conservare la neutralità del Belgio, quindi andò in esilio con il suo governo. Dopo la liberazione fu di nuovo ministro degli esteri e poi primo ministro, promuovendo e appoggiando la costruzione della Comunità europea del carbone e acciaio e della Comunità europea di difesa.

Spaak era anche noto per la sua eccezionale retorica, che seppe combinare con una convinta visione europea. Nella conferenza di Messina del 1955, i capi di Stato e di governo della Comunità europea del carbone e acciaio lo incaricarono di preparare un rapporto sulla creazione di un mercato comune. Fu appunto su quel rapporto che poi nacquero a Roma nel 1957 la Comunità economica europea e la Comunità europea (CEE) dell'energia atomica (CEEA o Euratom).

Winston Churchill

(1874-1965)

Nato nel 1874, ex ufficiale dell'esercito britannico ed ex corrispondente di guerra, Winston Churchill assunse la carica di primo ministro del Regno Unito dal 1940 al 1945 e dal 1951 al 1955.

Fu uno dei primi uomini politici del Novecento a invocare fin dal 1945 la creazione degli Stati Uniti d'Europa. Infatti dopo l'esperienza della seconda guerra mondiale aveva maturato la convinzione che solo un'Europa unita avrebbe potuto superare nazionalismi e bellicismi e garantire la pace.

In un famoso discorso tenuto nel 1946 all'Università di Zurigo Churchill ribadì quella convinzione, affermando che l'unico rimedio capace di rendere l'Europa libera e felice era la costruzione della famiglia dei popoli europei, cioè degli Stati Uniti d'Europa. Il primo passo verso la realizzazione di essi avrebbe dovuto essere per lui, ma anche per tanti altri federalisti troppo ottimisti come lui, l'istituzione del Consiglio d'Europa, fondato il 5 maggio 1949 con il trattato di Londra⁷.

Walter Hallstein

(1901-1982)

Walter Hallstein era nato a Magonza, ma, una volta diventato professore universitario, esercitò la docenza in diverse città della Germania. Quantunque contrario al nazismo, partecipò alla seconda guerra mondiale, fu catturato dagli americani e scontò la prigionia negli USA.

Rientrato in Germania, condivise con Adenauer gli ideali europeisti. Collaborò con Jean Monnet alla realizzazione della Comunità euro-

7

Vedi Quadro di approfondimento B/1



pea del carbone e acciaio e della Comunità economica europea e quando quest'ultima entrò in vigore, divenne il primo presidente della Commissione europea dal 1958 al 1967. In quella veste si impegnò con tenacia a favore di una rapida realizzazione del mercato comune. Durante il suo mandato il processo di integrazione fece infatti dei significativi progressi. Il suo entusiasmo e le sue doti persuasive verso i partner europei furono tali che riuscì a promuovere la causa comunitaria anche dopo la sua presidenza.

Altiero Spinelli

(1907-1986)

Nessuno come Altiero Spinelli fu un instancabile apostolo della causa federale europea e nessuno più di lui fu protagonista all'interno del Movimento federalista europeo.

Cresciuto in una famiglia laica e socialista, dopo la costituzione del partito comunista italiano ne divenne un militante, partecipando, ancora giovanissimo, alle attività antifasciste clandestine. Scoperto e arrestato, venne condannato dal tribunale speciale fascista e rinchiuso in diversi penitenziari. In fine fu confinato nell'isola di Ventotene, dove nel 1943, assieme a Ernesto Rossi ed a Eugenio Colorni, scrisse il *Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita*⁸, che è considerato il documento di base del Movimento federalista europeo.

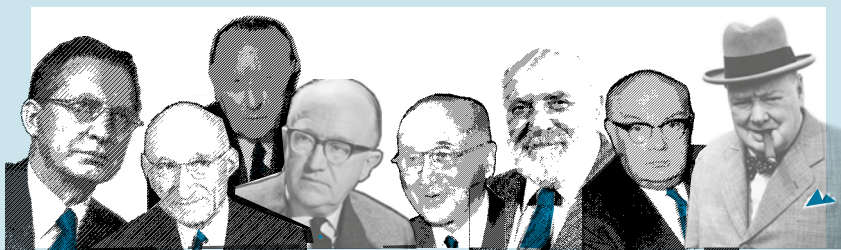
In realtà Spinelli e Rossi, benché entrambi antifascisti e federalisti, venivano da percorsi assai diversi. Il primo era stato un comunista fino al 1939, allorché aveva abiurato alla fede comunista, mentre il secondo era un convinto liberale, e quindi dai rispettivi progressi essi derivavano inizialmente una reciproca diffidenza. A trasformare quella diffidenza in sodalizio fu appunto la proposta di Spinelli di dar vita al famoso *Manifesto*.

8 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.5.

Dopo la liberazione Spinelli continuò con rinnovato vigore la battaglia per il federalismo europeo. Nel 1970 divenne membro della Commissione europea e nel 1976 fu eletto deputato del Parlamento europeo, dove fu confermato nel 1979, quando per la prima volta il Parlamento europeo venne eletto a suffragio universale.

Durante il suo secondo mandato di europarlamentare elaborò un progetto di trattato per un'Unione europea, che fu approvato a larghissima maggioranza dall'assemblea di Strasburgo il 14 febbraio del 1984, anche se poi fu ripetutamente bocciato dal Consiglio europeo.

In proposito vale la pena ricordare il *Club del Coccodrillo* dal nome di un celebre ristorante di Strasburgo. Non si trattava però di un circolo di buongustai, né di una combriccola di mangioni, ma di un'associazione fondata appunto da Spinelli e da altri otto europarlamentari, che si davano abitualmente appuntamento in quel locale. E fu proprio sui quei tavoli informali che nacque il progetto di trattato per un'Unione europea. Morì nel 1986, dopo essersi impegnato fino all'ultimo per la causa dell'Europa unita e federale.



Naturalmente l'elenco di quanti si batterono per un'Europa inclusiva delle identità nel rispetto delle differenze nazionali e di quanti nel bene comune identificarono il maggior bene del proprio paese è ben più lungo e comprende nomi non meno importanti di quelli citati, anche se meno noti e talvolta sconosciuti.



2

La lunga marcia verso
il federalismo e la pace

2.1. Carbone e acciaio: da strumenti di guerra a garanzia di pace

Era il 9 maggio 1950, quando nel *Salon de l'Horloge* al *Quai d'Orsay* di Parigi, il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman pronunciava davanti alla stampa internazionale, convocata per l'occasione, la famosa dichiarazione, che avrebbe segnato una svolta radicale nei rapporti fra gli Stati nazionali e quindi nella storia del continente europeo, già teatro di due guerre mondiali ed ancora fumante per le rovine del secondo immane conflitto.

Questi i passi più significativi del suo discorso:

La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento delle relazioni pacifiche. [...]

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete, che creino anzitutto una solidarietà di fatto. [...]

La fusione della produzione di carbone e acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni, che per lungo tempo si sono dedicate alla costruzione di strumenti bellici, di cui più costantemente sono state le vittime. [...]

La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica. [...]

Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione, per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. [...]

Questa proposta, mettendo in comune la produzione di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace. [...]

Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione. [...]

I principi e gli impegni essenziali sopra definiti saranno oggetto di un trattato firmato tra gli Stati e sottoposto alla ratifica dei Parlamenti. [...]



2.2. “Un salto nel buio”: i primi ostacoli alla proposta di Schuman

Oggi sappiamo che la dichiarazione di Schuman fu non solo il primo passo di quella che di lì a breve sarebbe stata la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), ma anche la predizione ispirata di quel lungo e faticoso processo di unificazione europea tuttora in atto. E per questo, come abbiamo già anticipato, il ministro degli esteri francese è collocato dalla storia fra i più illustri padri fondatori della nuova Europa¹.

Tuttavia in quel momento le sue parole apparvero ai giornalisti presenti fumose, azzardate e illusorie. Si dice che uno fra i presenti, fattosi coraggio, abbia chiesto al ministro se quella sua dichiarazione non gli sembrasse un salto nel buio, e che Schuman sorridendo abbia risposto: “*È proprio così*”. Quindi anche Schuman era consapevole che la sua era una scommessa carica di difficoltà e di rischi, e tuttavia riteneva giunto il momento in cui il rischio doveva prendere il posto della cautela. A quelle sue parole non mancarono quindi i consensi, ma anche le critiche e le perplessità.

Le prime difficoltà si presentarono già all'indomani della sua dichiarazione, allorquando il suo progetto federale divenne bersaglio di critiche incrociate all'interno della Francia stessa ad opera di due opposte parti politiche. Da un lato a combatterlo scese in campo la destra nazionalista francese, che difendeva il primato dello Stato nazionale sovrano sopra ogni forma di sovranazionalità. Dall'altro lo attaccarono le forze di sinistra, ostili ad ogni ipotesi di integrazione europea che non fosse conforme al modello sovietico. Inoltre fra i nazionalisti

1 Vedi Quadro A/1.

più estremisti vi erano i nemici giurati della Germania, che mai avrebbero accettato di stringere accordi con lo storico nemico della Francia, ma anzi chiedevano il definitivo smembramento di essa.

Un quarto pericolo più subdolo poteva celarsi nell'atteggiamento tiepido, se non addirittura scettico di certe cancellerie europee, le quali, ad eccezione di alcuni casi illuminati, avrebbero potuto archiviare quelle parole elevate e quei nobili propositi fra i grandi progetti condivisibili a parole, ma troppo rischiosi da realizzare. Insomma per Schuman la difficoltà consisteva nell'imprimere alla storia europea una coraggiosa virata di 180° e col vento contrario.

2.3. Tradurre in realtà la speranza di popoli che sono sul punto di abbassare le braccia

A sostenere il piano di Schuman intervennero invece in maniera determinante il pragmatismo e la tenacia di Jean Monnet², uomo estremamente determinato e profondo conoscitore di problemi internazionali, di mercati e di banche. Proprio per queste sue esperienze acquisite sul campo era stato scelto da Schuman come suo consigliere economico.

Di fronte alle sterili esternazioni degli uomini politici sull'urgenza di dare all'Europa un assetto nuovo e pacifico, egli era giunto a questa conclusione:

Le parole non bastano. Solo un'azione immediata e concentrata su un punto essenziale può cambiare la situazione attuale. Questa azione deve essere radicale, effettiva, immediata e clamorosa. Deve tradurre in realtà la speranza di popoli che sono sul punto di abbassare le braccia.

2 Vedi Quadro A/1.

In sostanza egli proponeva di mettere insieme la produzione del carbone e dell'acciaio di Francia e Germania. Dunque in primis pensava ai due paesi, che proprio per disporre di quelle materie strategiche si erano combattuti quasi ininterrottamente per oltre settant'anni, dalla guerra franco-prussiana del 1870 alla seconda guerra mondiale. Meglio ancora se poi altri partner europei avessero deciso di unirsi ad essi.

L'intenzione di Monnet era duplice. Voleva come prima mossa unire quelle fondamentali risorse industriali, al fine di risollevare l'economia della Francia e della Germania ed eventualmente di altri paesi europei. Nello stesso tempo mirava a tenere sotto controllo l'industria pesante della Germania, per scongiurare un suo eventuale riarmo.

Dopo i precedenti che avevano portato alla seconda guerra mondiale, non c'era da fidarsi di una Germania già smaniosa di risorgere e di diventare nuovamente potente. Infatti fin dal 1950 la Germania era pronta ad aumentare la propria produzione industriale e agli Stati Uniti non dispiaceva affatto una Germania riarmata che facesse da argine alla pressione dell'Unione Sovietica e dei suoi Stati satelliti³.

Proprio per questo, Robert Schuman, che aveva ben compreso la portata della proposta del suo consigliere, la fece propria e la rilanciò nella celebre dichiarazione del 9 maggio 1950.

2.4. Primo obiettivo: la pace mondiale dopo due guerre mondiali

La pace mondiale fu il primo obiettivo indicato da Schuman nella sua dichiarazione. Dunque la pace a cui lo statista francese si riferiva non era solo quella europea, bensì quella di tutti i paesi belligeranti

3 Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.2.

e non, proprio perché in un mondo già avviato alla globalizzazione la pace o è di tutti o di nessuno. Infatti, dopo due conflitti apocalittici anche lui, come il papa Benedetto XV, era convinto che la guerra fosse in ogni caso un'*inutile strage*, e che la pace, oltre che un valore morale, fosse anche il primo diritto sociale di tutti i popoli.

Non solo dei popoli della vecchia Europa, che di entrambi i conflitti era stata la polveriera e il principale campo di battaglia, ma anche degli Stati Uniti, che della guerra avevano sopportato il maggior peso economico, e dell'Unione Sovietica, che aveva dato il più alto contributo di vite umane, nonché di ogni altro paese, vinto o vincitore che fosse, fino all'estremo Giappone, che era stato la prima cavia nucleare della storia. Insomma dopo due guerre mondiali anche la pace doveva essere mondiale.

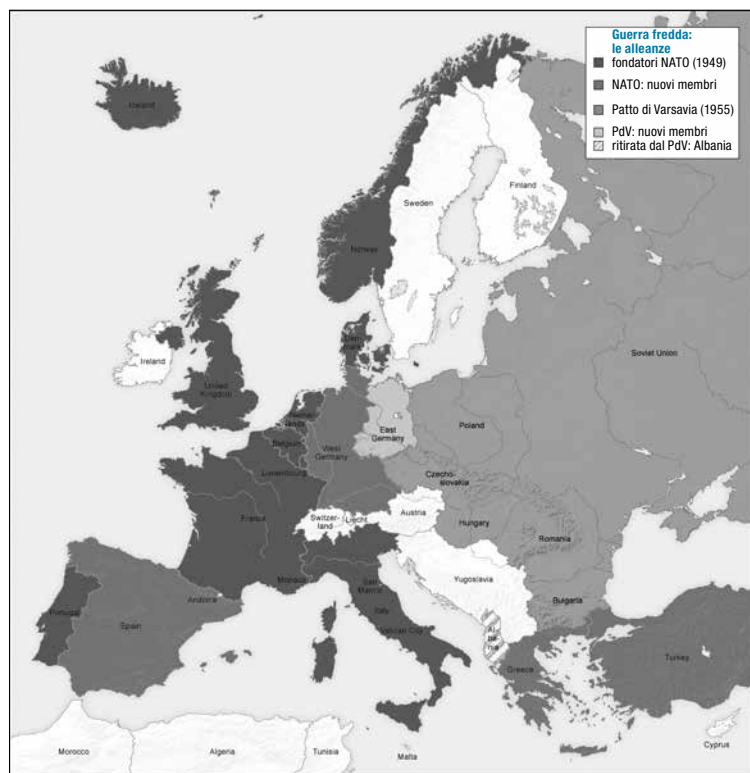
E tuttavia Schuman non ignorava le insidie che già cospiravano contro di essa. Infatti da ministro degli esteri del governo francese era ben consapevole e fortemente preoccupato di quella crescente tensione fra il blocco occidentale liberista ed il blocco orientale socialista, che stava spaccando l'Europa, e che di lì a poco avrebbe innalzato la cortina di ferro e dato luogo alla cosiddetta guerra fredda tra i paesi della NATO e quelli del Patto di Varsavia⁴.

E appunto per questo, e perché convinto dal pragmatismo di Monnet, egli voleva non solo garantire la pace attraverso il federalismo,

4 La NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), o Patto atlantico, è un'alleanza internazionale per la collaborazione nel campo della difesa, stipulata a Washington il 4 aprile 1949 ed entrata in vigore il 4 agosto dello stesso anno. Il patto traeva allora la sua motivazione dal fatto che, fin dai primi anni successivi alla seconda guerra mondiale, l'Unione Sovietica aveva intrapreso una politica tendente ad estendere il più possibile il socialismo di Stato sui paesi europei e con esso la sua influenza. La tensione fra il blocco occidentale e quello orientale venne poi ulteriormente acuita dalla decisione di Mosca di isolare la città di Berlino ovest, che era controllata dagli alleati, ma si trovava nella Germania comunista. Il successivo ponte aereo per collegare la città all'occidente è poi entrato nella storia.

ma anche fondarla su basi concrete, cioè su un reciproco interesse dei singoli Stati, che per l'Europa allora consisteva appunto nella comune gestione del carbone e dell'acciaio.

Infatti quel grande conoscitore di mercati che era Monnet era solito affermare che la pace si fonda sulla convenienza e che quindi essa dura perché interessa e finché interessa, o perlomeno finché è più conveniente della guerra.



I due blocchi contrapposti

Il Patto di Varsavia, firmato a Varsavia il 14 maggio 1955, è stata un'alleanza militare tra i paesi del blocco sovietico nata come contrapposizione alla NATO. All'interno del Patto l'URSS godeva di una netta preminenza sia politica che militare, che si traduceva in un ferreo controllo contro ogni tentativo di riforma o di uscita dall'alleanza. Dopo la caduta del muro di Berlino il Patto perse ogni motivo di esistere e venne sciolto ufficialmente il 1° luglio 1991.

E sempre per tutelare la pace a livello mondiale, dalla Conferenza di San Francisco del 1945 era nata l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)⁵, con l'obiettivo appunto di mantenere la pace e la sicurezza internazionale attraverso la cooperazione.

Sappiamo bene che L'ONU, come era già successo per la Società delle Nazioni⁶, non fu poi in grado di scongiurare guerre e conflitti nelle varie parti del mondo. Ma sappiamo anche che l'Europa occidentale ne fu immune e che, a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, diede inizio al più lungo periodo di pace e di sviluppo mai conosciuto prima. Quindi, da responsabile delle due guerre mondiali, essa divenne finalmente per tutti gli altri paesi esempio di pacifico convivenza e di fruttuosa cooperazione⁷.

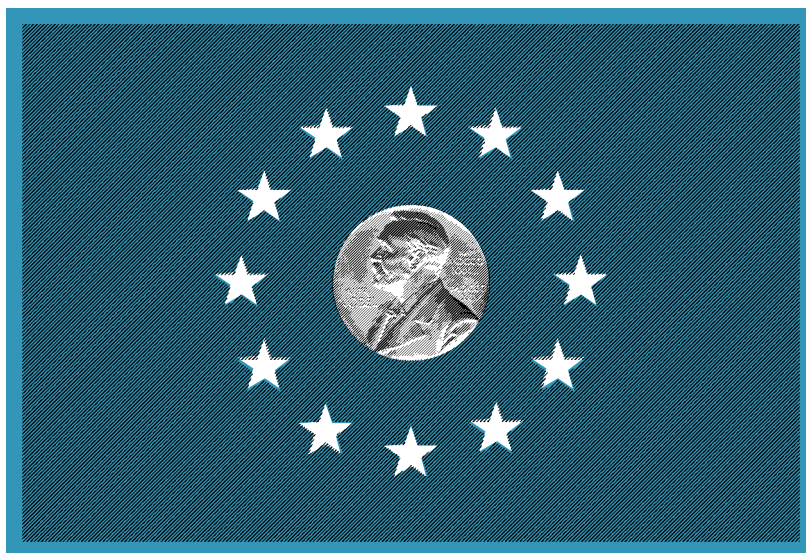
5 Istituita nel 1945, l'Organizzazione delle nazioni unite (ONU) è diventata operativa fin dal 1946 nella sua sede ufficiale di New York. Essa rappresenta un sistema di cooperazione tra Stati sovrani, con una competenza generale e una vocazione universale. Sono obiettivi dell'organizzazione: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; lo sviluppo delle relazioni amichevoli tra le nazioni sulla base del rispetto dell'autodeterminazione dei popoli; la promozione della cooperazione internazionale in materia economica, sociale e culturale; il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Un ruolo importante in seno all'organizzazione è tenuto dal Consiglio di sicurezza formato da quindici membri in cui siedono come membri permanenti con diritto di veto la Cina, la Francia, il Regno Unito, la Russia e gli Stati Uniti. Gli altri dieci membri, scelti in base regionale, durano in carica un biennio. Altri organi sono l'Assemblea generale e il Segretariato.

6 La Società delle nazioni venne istituita dopo la prima guerra mondiale soprattutto per volere del presidente degli Stati Uniti W. Wilson ed ebbe come finalità il mantenimento della pace e la difesa dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati membri. Indebolita però fin dall'inizio dalla mancata adesione proprio degli Stati Uniti, essa non riuscì ad evitare i numerosi conflitti degli anni '30 (tra cui l'aggressione all'Etiopia da parte dell'Italia), né a scongiurare la seconda guerra mondiale. Estintasi nel 1946, malgrado i suoi insuccessi, è considerata il predecessore dell'Organizzazione delle nazioni unite.

7 Naturalmente il ruolo dell'Europa sullo scacchiere mondiale era ed è più morale che politico, sia perché l'Unione europea non dispone a tuttora di una politica estera comune, sia perché non è rappresentata negli organi dell'ONU (Assemblea generale e Consiglio di sicurezza, ecc.) come soggetto politico decisionale, mentre negli stessi organi siedono i rappresentanti dei singoli paesi europei, che però in quella sede conservano il rango di Stati sovrani.

Questo merito è stato poi riconosciuto all'Unione europea dallo stesso Comitato norvegese per il Nobel, che l'11 novembre 2012 le ha assegnato il premio Nobel per la pace con la seguente motivazione:

L'Unione e i suoi membri per oltre sei decenni hanno contribuito alla riconciliazione ed al progresso della pace, della democrazia e dei diritti umani. [...] Oggi un conflitto tra Berlino e Parigi è impensabile. Ciò dimostra come, attraverso la costruzione di una fiducia reciproca, anche dei nemici storici possono diventare dei partner. [...] Poi l'ingresso di nuovi paesi dell'Europa centrale e orientale ha aperto una nuova era nella storia del continente e la fine delle divisioni fra Est e Ovest.⁸



8 In occasione della premiazione l'Ue era rappresentata dai presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea e del Parlamento europeo. In quella sede essi dichiararono di voler devolvere la somma ricevuta dal governo norvegese (930.000 euro) a favore dei bambini che non hanno la possibilità di crescere in condizione di pace. Da parte sua l'Unione ha poi raddoppiato l'importo ricevuto, così da raggiungere la cifra di 2 milioni di euro, che sono stati destinati a quattro progetti scolastici per le giovani vittime di altrettanti conflitti.



2.5. Da oltre Atlantico un provvidenziale egoismo illuminato

Oggi le attuali generazioni, nate in una condizione di pace praticamente scontata e ormai lontane da quegli anni cruciali della nostra storia più oscura, potrebbero forse porsi delle domande su quella improvvisa conversione dell'Europa e potrebbero chiedersi se la rinascita iniziata subito dopo il secondo conflitto mondiale fu solo merito di una improvvisa catarsi del vecchio continente.

In realtà è difficile dire se l'Europa, per quanto guidata da uomini illuminati, ce l'avrebbe fatta con le sue forze a risollevarsi economicamente e socialmente; se da sola sarebbe stata in grado di superare le contraddizioni interne, i desideri di vendetta e le conflittualità sociali normalmente prodotte dalla miseria che porta con sé ogni guerra. Né sappiamo se sarebbe riuscita con i suoi mezzi a conquistare una condizione di solida democrazia. Noi comunque sappiamo che ad aiutarla in maniera concreta e generosa furono allora gli Stati Uniti d'America.

L'idea era partita dal Segretario di Stato americano George C. Marshall, da cui prese il nome il famoso piano⁹. Esso consisteva in una politica di aiuti a favore degli Stati europei, che rifletteva il sentimento di solidarietà del popolo americano, ma nello stesso tempo mirava a raggiungere due obiettivi ben più pratici. Con il primo si puntava al recupero dell'economia europea e alla rinascita di un mer-

9 Il piano di aiuti economici all'Europa (conosciuto anche sotto la sigla ERP (*European Recovery Program*), venne proposto dal Segretario di Stato americano George C. Marshall in un celebre discorso all'Università di Harvard. Il piano prevedeva che i paesi europei, sia occidentali che orientali, presentassero dei programmi di ricostruzione economica, che successivamente gli USA avrebbero finanziato. Il piano venne approvato dal Congresso americano nell'aprile del 1948. Ne seguì un programma di finanziamenti quadriennale protrattosi dal 1948 al 1952. Al piano aderirono però solo 16 paesi dell'Europa occidentale.

cato d'oltre Atlantico capace di assorbire l'esportazione americana. Con il secondo si voleva porre un freno all'egemonia dell'URSS nei paesi dell'Europa orientale e contrastare la sua penetrazione in occidente, dove invece miravano a favorirla le quinte colonne costituite dai partiti politici di ispirazione comunista e socialista.

Fu così che dal 1948 al 1952 giunsero nei paesi dell'Europa occidentale oltre tredici miliardi di dollari. Naturalmente il piano Marshall era rivolto a tutti i paesi europei, anche a quelli orientali, ma questi, per quanto bisognosi, furono costretti a rifiutarlo su pressione dell'Unione Sovietica.

Fu certamente quella americana una forma di beneficenza interessata, ma comunque provvidenziale e illuminata. Fu una strategia politica, ma anche un grande investimento economico e quindi per gli Stati europei fu una straordinaria occasione, che essi utilizzarono prima di tutto come investimento per la pace.

Il piano riuscì infatti a realizzare molti suoi obiettivi di crescita e di sviluppo, anche se in Italia, più che in progetti direttamente produttivi, quegli aiuti furono utilizzati per far fronte al dissesto dello Stato.

2.6. I profeti del federalismo

Se il primo pensiero di Schuman fu per la pace, altrettanto forte fu il suo riferimento al federalismo, poiché per lui il federalismo era preconditione e garanzia di pace. Così per ben due volte nella sua dichiarazione egli parlò di federalismo come vero obiettivo finale del processo di unificazione europea. Ma purtroppo quella fu anche l'ultima volta in cui un capo di Stato o un ministro pronunciò in sede europea quella parola. Poi il termine federalismo venne espulso da



tutti i trattati, persino dal trattato con cui si voleva adottare una Costituzione per l'Europa.

Infatti dopo gli slanci iniziali manifestatisi tra la fine degli anni quaranta e gli anni cinquanta, l'impulso alla costruzione europea incominciò gradualmente a perdere vigore. Riemersero nell'opinione pubblica e negli orientamenti politici di alcuni Stati membri nuove forme di individualismo nazionale, di chiusura verso gli altri, di ripiegamento su sul proprio particolare, di resistenza a condividere obiettivi comuni, di fastidio verso la solidarietà e la coesione, ecc. E questo ha frenato e frena tuttora un radicale trasferimento di sovranità a livello sovranazionale e la comunitarizzazione delle funzioni politiche vitali.

Quello indicato da Schuman era comunque un federalismo che già rispondeva a diffuse teorie politiche e a consolidati modelli reali.

Modelli reali erano gli Stati Uniti d'America diventati Stato federale nel 1789, la Svizzera trasformatasi da confederazione in federazione nel 1848, la stessa Repubblica federale tedesca (RFT) proclamata il 23 maggio del 1949, ecc.

Furono naturalmente le numerose correnti di pensiero federalista a generare la nascita e ad accompagnare l'evoluzione di quei modelli politici. Dunque esse erano molto diffuse in America e in Europa già dal '600. Possiamo allora immaginare che i maggiori propugnatori del nuovo federalismo europeo, e fra essi lo stesso Schuman, benché cittadino di uno Stato tradizionalmente unitario ed accentrato come la Francia o forse proprio per questo, si fossero ispirati o avessero guardato con curiosità, interesse e passione a qualcuno dei profeti o precursori del federalismo come nuovo modello di governo.

Tanti potevano essere gli autori di riferimento, come il politologo Johannes Althaus (latinizzato in Althusius) teorico fin dal XVII secolo della forma contrattualistica federativa dello Stato, o come il filosofo Immanuel Kant secondo cui la pace non può che fondarsi su

una forma statale di tipo federale¹⁰, o Claude Henri de Saint-Simon, filosofo e sociologo che già auspicava una confederazione fra gli Stati europei, o il politologo Alexis de Torqueville, che non fu un vero teorico del federalismo, ma aveva lucidamente analizzato i problemi della democrazia in un contesto federale come gli Stati Uniti d'America. Né poteva essere sfuggito a Schuman e compagni il pensiero e l'azione dell'irrequieto teorico del socialismo Joseph Proudhon, che si era battuto per un esito federale non solo nella Francia imperiale di Napoleone III, ma persino nella nostra Italia risorgimentale unificata e accentrata da Cavour e da Vittorio Emanuele II.

2.7. Il contributo italiano al federalismo

Infatti il federalismo fu una delle opzioni anche del nostro Risorgimento. Ne furono fautori uomini, pur diversi e fra loro e spesso avversari, come i federalisti monarchici Vincenzo Gioberti, Antonio Rosmini e Cesare Balbo, o il federalista repubblicano Carlo Cattaneo e persino il federalista socialista Giuseppe Ferrari.

La loro però fu allora un'opzione perdente o quantomeno prematura. Ben lo sanno tutti gli italiani che nel 2011 hanno festeggiato i centocinquanta anni dell'unità d'Italia, ovvero il successo del progetto accentrato di Cavour e di Vittorio Emanuele II. Se invece avesse-

¹⁰ Immanuel Kant (1724-1804), nato e vissuto nella città allora prussiana di Königsberg (ora appartenente alla Russia con il nome di Kaliningrad) fu il più importante esponente dell'Illuminismo tedesco, anticipatore, nella fase finale della sua speculazione, degli elementi fondanti della filosofia idealista. Nel suo saggio *Per la pace perpetua* egli disegnò un primo progetto di organizzazione federale, in cui teorizzava, quale garanzia di pace, una limitazione delle sovranità nazionali a favore di una sovranità sovranazionale. Era il 1795, il periodo in cui Napoleone stava invece organizzando in Francia uno Stato giuridicamente e politicamente accentrato, compatto e belligero.

ro prevalso le idee federaliste, avremmo celebrato il secolo e mezzo dell'Unione italiana, cioè di quel soggetto federale così lucidamente teorizzato da Carlo Cattaneo¹¹.

Sempre restando in Italia, non possiamo dimenticare il pensiero federalista, ma in questo caso già si tratta di federalismo europeo, del filosofo Benedetto Croce¹², il quale appunto nel 1931 parlava di Europa federale.

Secondo lui fare l'Europa significava anche esorcizzare lo stato nazionale, quella creatura del XIX secolo che si era così diabolicamente trasformata, nelle mani di politici inetti e di dittatori sanguinari, in uno strumento di guerra e di distruzione. Proprio per questo, a suo avviso, occorre restituire all'ideale nazionale che si era squalificato una nuova fedeltà europea.

Successivamente nella sua *Storia dell'Europa del secolo decimonono*, preso da vera passione europeista, il filosofo scriveva:

A quel modo che un napoletano e un piemontese si fecero italiani non rinnegando l'essere loro anteriore, così e francesi e tedeschi e italiani e tutti gli altri s'innalzeranno a europei e i loro pensieri indirizzeranno all'Europa e i loro cuori batteranno per essa come prima per le patrie più piccole.

11 Carlo Cattaneo (1801-1869) fu un protagonista del Risorgimento italiano ed un eroe delle cinque giornate di Milano. Fondò la rivista scientifica *Il Politecnico*, dove sostenne la causa repubblicana e federale. Per Cattaneo, liberale di idee e positivo di pensiero, solo la repubblica poteva garantire il federalismo e solo il federalismo poteva assicurare libertà e democrazia.

12 Benedetto Croce (1866-1952) è stato uno dei più grandi filosofi del primo Novecento italiano. Carattere peculiare della sua attività intellettuale fu il costante parallelismo tra la sua opera di filosofo e quella di indagatore dei grandi fenomeni storici. Scrisse opere di filosofia, di critica letteraria e di storia. Fu anche molto impegnato politicamente. Resse il Ministero dell'istruzione dal 1920 al 1921, fu oppositore del regime fascista e autore del *Manifesto degli intellettuali antifascisti*, inoltre è stato deputato dell'Assemblea Costituente.

Ma ancor più di Croce fu il grande statista ed economista Luigi Einaudi¹³ ad aver ripetutamente denunciato la natura aggressiva e imperialista della Stato nazionale e la sua responsabilità nelle due guerre mondiali. Fu anche lui ad aver indicato come unica via per il futuro del vecchio continente una unione federale sovranazionale, pur rispettosa delle identità e delle autonomie nazionali e locali. E fu lui inoltre che, da membro dell'Assemblea Costituente, collaborò con particolare determinazione alla formulazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in forza del quale l'Italia può partecipare al progetto federale europeo.

Esso recita:

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa [...]; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.¹⁴



13 Luigi Einaudi (1874-1961) è noto come giornalista ed economista, ma soprattutto come uomo di Stato. È stato redattore de *La Stampa* e del *Corriere della Sera*, nonché corrispondente finanziario ed economico del settimanale britannico *The Economist*. Dopo una parentesi dovuta al fascismo, riprese l'attività giornalistica scrivendo di economia e di politica su *Il Risorgimento liberale*. Fu governatore della Banca d'Italia e deputato dell'Assemblea Costituente. L'11 maggio del 1948 fu eletto Presidente della Repubblica.

14 In verità la norma fu pensata e scritta per permettere l'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite. Successivamente essa è servita anche per legittimare ulteriori limitazioni di sovranità, come appunto quelle richieste dall'adesione alle Comunità europee.



2.8. Da Ventotene il Manifesto del federalismo europeo

E proprio dal pensiero di Einaudi, e più precisamente da alcuni articoli che egli aveva pubblicato già nel 1918 sul *Corriere della Sera* con lo pseudonimo di *Junius*, presero spunto Altiero Spinelli¹⁵ ed Ernesto Rossi, che nel confino dell'isola di Ventotene, dove il fascismo li aveva relegati, concepirono assieme a Eugenio Colorni il famoso *Manifesto di Ventotene per un'Europa libera ed unita*.

Da quella prigione remota essi scrivevano:

L'ideologia dell'indipendenza nazionale è stata in Italia un potente lievito di progresso; ha fatto superare i meschini campanilismi in un senso di più vasta solidarietà contro l'oppressione degli stranieri dominatori. [...] Ma la nazione non è ora più considerata come lo storico prodotto della convivenza di uomini che trovano nel loro Stato la forma più efficace per organizzare la vita collettiva, è invece divenuta un'identità divina, che deve pensare solo al proprio sviluppo, senza curarsi del danno che gli altri possono risentire. La sovranità assoluta degli Stati nazionali ha portato alla volontà di dominio di ciascuno di essi, poiché ciascuno si sente minacciato dalla potenza degli altri e considera suo spazio vitale territori sempre più vasti.¹⁶

Essi riconoscevano dunque l'importanza dell'unificazione nazionale, che ha caratterizzato l'epopea del nostro Risorgimento, ma allo stesso tempo, come Croce e Einaudi, denunciavano il deterioramento dello Stato nazionale in un soggetto totalitario ed imperialista. Da

15 Vedi Quadro A/1.

16 Al progetto del *Manifesto* si associarono poi anche Eugenio Colorni, che scrisse la prefazione al testo, e la moglie di lui Ursula Hirschman (costei divenne successivamente moglie di Spinelli, una volta rimasta vedova di Colorni). Fra gli altri compagni di confino furono però assai scarse le adesioni, sia da parte dei socialisti che da parte dei militanti di Giustizia e Libertà. Lo stesso Sandro Pertini, futuro Presidente della Repubblica Italiana ed anche lui prigioniero sull'isola, dopo aver firmato il documento, ritirò la firma pare per obbedienza al partito socialista.

qui la necessità di una radicale trasformazione dell'Europa e l'urgenza del passaggio da un'Europa di aggressivi Stati sovrani, ad un'Europa di Stati membri di una federazione sovranazionale, capace di garantire la pace e favorire il progresso per tutti.

Più lucidamente Spinelli scriveva nel 1957 sul *Manifesto dei federalisti europei*:

La federazione, gli Stati uniti d'Europa, sono la sola risposta che gli europei possono dare alla sfida che la storia lancia loro. [...] Federare l'Europa significa unire popoli liberi d'Europa con un patto irrevocabile, in base al quale gli affari pubblici propri delle singole nazioni sono amministrati dai rispettivi Stati nazionali secondo il genio particolare di ciascuna nazione, mentre gli affari pubblici di interesse comune sono amministrati da un governo comune. [...] Ognuno è insieme cittadino del proprio Stato nazionale e della federazione. [...] Egli è il punto di unione di due comunità politiche – quella federale e quella nazionale – le cui sovranità sono separate e parallele.

A quel punto si trattava di decidere quali competenze dovevano essere lasciate agli Stati nazionali e quali dovevano invece essere trasferite a livello federale. Proprio per questo egli invocava una Costituzione che avesse la funzione di patto federale irrevocabile, ma anche di carta delle rispettive attribuzioni e funzioni. E tra le competenze comuni dovevano esserci assolutamente la politica estera, la difesa, la politica economica generale e quella monetaria.

L'idea costituzionalista fu il vero cavallo di battaglia di Spinelli, sia da leader del Movimento federalista europeo, sia da membro della Commissione europea, sia da europarlamentare.

Tale impegno lo portò alla formulazione del già menzionato progetto di trattato su un'Unione europea approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio del 1984, ma poi affossato l'anno successivo dai Consigli europei di Milano e di Lussemburgo.

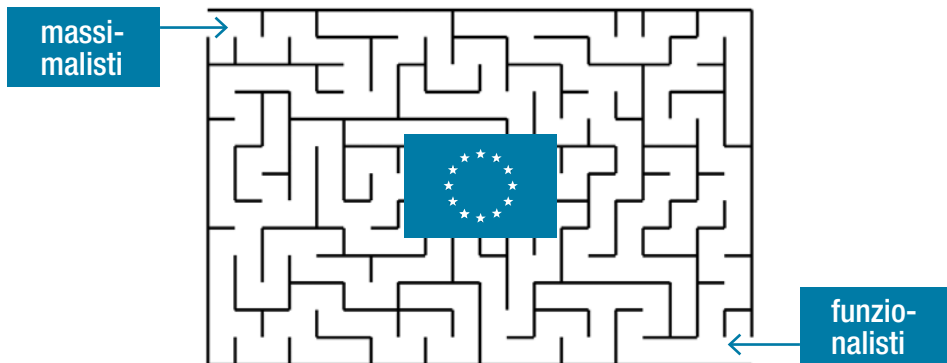


2.9. Stesso traguardo, ma per strade diverse

Spinelli era stato dunque un impaziente massimalista. Per giungere agli Stati Uniti d'Europa egli aveva imboccato la strada del costituzionalismo, che consisteva nel partire subito da una costituzione federale formulata da un organo costituente democraticamente eletto e approvata tramite referendum dai cittadini degli Stati disposti al grande passo.

La regolamentazione di tutti gli altri aspetti economici, politici e sociali doveva poi venire di conseguenza.

Diverso era invece il percorso scelto dai funzionalisti o gradualisti come Monnet e Schuman, ma anche come De Gasperi, Adenauer, Spaak, ecc. Secondo Monnet l'Europa sarebbe arrivata all'integrazione politica, cioè agli Stati uniti d'Europa, con naturalezza dopo un reciproco avvicinamento dei popoli e degli Stati. Del resto Schuman aveva dichiarato: *“L'Europa non può farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme”*. Quindi occorre procedere per piccoli passi, i quali, uno dopo l'altro, avrebbero coperto la grande distanza tra Stato e Stato, tra nazione e nazione, tra popolo e popolo.



Per iniziare occorre dunque un piccolo passo e tuttavia capace di innescare un processo virtuoso di sviluppo pacifico e di riavvicinamento politico. E Monnet individuò appunto il primo passo nella messa in comune del mercato più importante dell'epoca: quello carbonifero.

2.10. Nasce il Consiglio d'Europa tra entusiasmi e aspettative

Forse i funzionalisti nell'optare per una scelta gradualista e prudente avevano davanti agli occhi l'effimero fervore federalista da cui era nato con grandi auspici il Consiglio d'Europa, per poi ridimensionarsi quasi subito.

Oggi quella grande organizzazione internazionale comprende quasi tutti gli Stati europei, inoltre vi partecipano come osservatori molti paesi extraeuropei. Essa però non ha alcuna caratteristica federale, ma svolge, nei limiti delle proprie competenze, un ruolo di tutela dei diritti umani, della democrazia, della libertà, dello Stato di diritto, ecc.

Non a caso il Consiglio d'Europa, prima ancora delle Comunità europee, ha eletto la sua sede nella città di Strasburgo, luogo simbolo della riconciliazione franco-tedesca e quindi della pace europea.¹⁷

Ma ancor prima che gli allora dieci Stati fondatori firmassero a Londra il 5 maggio del 1949 l'atto di nascita di quell'importante soggetto internazionale, si era tenuto all'Aja un imponente congresso preparatorio di forte ispirazione federalista. Vi avevano partecipato settecentocinquanta delegati da tutta Europa e tante personalità politiche e della cultura, tra cui De Gasperi per l'Italia, Churchill per

17

Vedi Quadro di approfondimento B/1

l'Inghilterra, Adenauer per la Germania, Spaak per il Belgio, Léon Blum per la Francia, ecc.

A molti quell'assemblea apparve come la realizzazione di un sogno secolare: i primi Stati generali dell'Europa unita erano convenuti a chiedere, a nome dei loro popoli, una vera e propria unione politica ed economica, un'Assemblea europea e una Corte europea dei diritti dell'Uomo. Poi ad un anno di distanza Il Consiglio d'Europa vide infatti la luce e subito dopo si aprì a Strasburgo la prima sessione dell'Assemblea parlamentare. A quel punto i federalisti esultarono: l'Europa unita aveva dato il suo primo vagito.

2.11. Le prime delusioni: “Un continente che vive dell'elemosina dell'America e nel terrore della Russia”

Invece non fu così. Nel giro di pochi mesi, come si è detto, la fiammata federalista si attenuò di molto e l'idea di un'Europa politicamente unita risultò assolutamente fuori portata o comunque prematura. Infatti si imposero sull'Assemblea del Consiglio le logiche interne e gli interessi particolari dei governi dei singoli Stati membri spesso reciprocamente confliggenti.

Così, già nel dicembre del 1951, il grande statista belga e convinto europeista Paul-Henri Spaak¹⁸, che era presidente dell'Assemblea, abbandonò la sua carica con parole di profonda amarezza e delusione:

Se un quarto del tempo speso qui per dire di no fosse speso per dire di sì, non saremmo nello stato in cui siamo oggi. Quale stato? Quello di un continente che vive dell'elemosina dell'America e nel terrore della Russia.

18 Vedi Quadro A/1.

Anche a causa di quella delusione, la Scelta costituzionalista del tutto e subito poteva dunque apparire rischiosa ai padri fondatori dell'Europa. Meglio allora la gradualità nel segno del pragmatismo.

Purtroppo anche la politica dei piccoli passi non si è poi dimostrata immune dal rischio che qualche passo venisse fatto all'indietro, come è clamorosamente accaduto nel 1954 con il fallimento della Comunità europea di difesa (CED)¹⁹ e nel 2005 con la bocciatura referendaria della Costituzione europea²⁰.

Ma questo sembra essere il destino dell'Europa; un destino di grandi slanci e di frenate improvvise, di ideali unitari e di egoismi nazionali, di solidarietà e di diffidenza, insomma un destino eternamente contraddittorio fatto di europeismo e di neonazionalismi.

E sarà appunto questo alterno divenire del processo di integrazione europea che ci accingiamo ad esaminare nelle prossime pagine.



19 Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.2.

20 Vedi Capitolo 4, paragrafo 4.18.



Quadro di approfondimento B/1

Il Consiglio d'Europa

Natura e istituzione

Il Consiglio d'Europa, come si è detto, non è un soggetto federale, ma una semplice organizzazione intergovernativa, a cui a tutt'oggi aderiscono quarantasette Stati, cioè quasi tutti gli Stati europei e in particolare tutti i paesi membri dell'Unione europea.

Esso ha sede a Strasburgo in Francia nel Palais de l'Europe. La bandiera del Consiglio d'Europa è la stessa dell'Unione europea.

Il Consiglio d'Europa è la prima organizzazione sorta in Europa dopo la seconda guerra mondiale. Venne istituito col trattato di Londra il 5 maggio 1949. Gli Stati fondatori furono inizialmente dieci: Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Norvegia, Irlanda, Italia e Svezia.

Obiettivi

Il Consiglio d'Europa è sorto per favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in tutta l'Europa, per garantire il rispetto dei diritti umani e la libertà, nonché per difendere la democrazia e lo Stato di diritto. A complemento di questi obiettivi il Consiglio si è costantemente impegnato nel potenziamento dell'identità culturale europea, nella valorizzazione delle sue diversità, nella difesa delle minoranze, nella lotta contro ogni forma di discriminazione, ecc.

A partire dall'ultimo decennio del '900, a seguito della caduta della cortina di ferro, il Consiglio si è anche adoperato per aiutare i paesi ex socialisti dell'Europa orientale nel rafforzamento delle nuove riforme politiche, legislative e costituzionali.

Nel corso degli anni, al fine di fronteggiare le sempre nuove minacce ai diritti umani, il Consiglio ha sviluppato la sua azione in parallelo al progresso tecnologico, scientifico, politico, sociale ed economico dell'Europa.

I lavori del Consiglio si traducono nell'elaborazione di convenzioni volte ad armonizzare le pratiche sociali e giuridiche degli Stati membri.

Gli organi

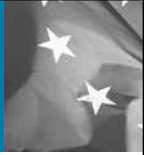
Sono organi del Consiglio d'Europa: il Segretariato generale, il Comitato dei ministri, l'Assemblea parlamentare, il Commissario per i diritti umani, la Corte europea per i diritti dell'uomo, il Congresso dei poteri locali e regionali, la Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative.



La Corte europea per i diritti dell'uomo

Di particolare interesse fra quelli attribuiti alle varie istituzioni è il ruolo assegnato alla Corte europea per i diritti dell'uomo. Essa è chiamata a giudicare sul rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹.

¹ La *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU) è stata istituita a Roma il 4 novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa. È entrata in vigore nel 1953 ed è stata ratificata dall'Italia



Su questa materia la Corte si pronuncia a seguito di ricorsi individuali o di gruppo, i quali però possono essere presentati dopo che siano state esperite tutte le vie giudiziarie a livello nazionale. Una volta emesse, le sentenze della Corte sono naturalmente obbligatorie e vincolanti per gli Stati membri condannati.

Vale la pena ricordare che la metà dei ricorsi presentati alla Corte riguardano la violazione del diritto ad un equo processo e che oltre la metà delle sentenze di condanna sono state emesse contro la Turchia, l'Italia, la Russia e la Francia.

Da non confondere

Si faccia attenzione a non confondere il Consiglio d'Europa con il Consiglio europeo, che è un organo dell'Unione europea composto dai suoi 28 capi di Stato e di governo.

E neppure l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa va confusa con il Parlamento europeo, organo anch'esso dell'Unione europea, con funzioni legislative, di bilancio e di controllo.

In fine la Corte Europea dei diritti dell'uomo non va scambiata con la Corte Internazionale di Giustizia, che è l'organo giudiziario delle Nazioni Unite con sede a L'Aia, né con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con sede a Lussemburgo, che garantisce il rispetto delle norme di diritto comunitario e interpreta i trattati dell'Unione.

nel 1955. Essa rappresenta il più avanzato sistema di tutela dei diritti umani in campo internazionale. Negli anni successivi alla sua entrata in vigore sono stati elaborati ed aggiunti 14 protocolli destinati ad ampliare e ad aggiornare il contenuto originale. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, anche l'Unione europea ha potuto aderire alla Convenzione. Questo consente di interpretare la legislazione dell'Unione europea alla luce della Convenzione e quindi di migliorare la protezione giuridica dei cittadini dell'Unione.

Quadro di approfondimento B/2

Il federalismo

“E pluribus unum” – “Unita nella diversità”

L'antico motto degli Stati Uniti d'America è ricavato dalla locuzione latina *E pluribus unum*¹; quello dell'Unione europea è invece: “Unita nella diversità”. Le due diverse espressioni racchiudono altrettanti concetti fondanti del federalismo.

Il primo sta ad indicare che l'unione federale deriva da una precedente molteplicità, il secondo ammonisce che l'unione non può in ogni caso cancellare le diversità e le varie identità da cui è composta.

Federalismo da foedus

Ma che cos'è esattamente uno Stato o un soggetto statale di tipo federale? Tante sono le definizioni possibili, alcune tecniche e neutre, altre ideologiche. Fra i tanti modi per definirlo potremmo dire che è federale quello Stato, o soggetto statale, in cui più entità nazionali o territoriali, originariamente indipendenti o sovrane (entità federate), liberamente stabiliscono o pattuiscono (*foedus* in latino significa appunto patto) di unirsi fra loro e di demandare ad una autorità sovranazionale (entità federale) quella parte di poteri e di risorse che, per il bene comune, possono essere meglio esercitate dal superiore governo federale.

Una tale forma statale permette di salvaguardare e di tutelare le peculiarità e le autonomie dei singoli soggetti federati ed allo stesso tempo consente di unire le forze per un maggior bene di tutti.

1 Da molti uno solo.



Il federalismo e la pace

Si è già detto che il primo bene a cui tende il federalismo è la pace e che solo un ordinamento giuridico federale, come già sosteneva Immanuel Kant, può garantirla in maniera perpetua e universale. Quindi la pace dei soli paesi membri di un determinato soggetto federale non basta, poiché in un mondo sempre più accomunato da un identico destino, la pace circoscritta ed esclusiva è una condizione precaria e alla lunga indifendibile.

Ecco perché la pace di pochi può essere garantita solo dalla pace di tutti e la pace di tutti dovrebbe essere protetta da un federalismo il più ampio e condiviso possibile.

Perché il federalismo

Oggi però le motivazioni che portano ad una scelta federale vanno oltre. Gli Stati nazionali sono sempre più inadatti e impotenti davanti alle grandi esigenze mondiali non solo della pace, ma anche della sicurezza, della giustizia, della difesa dei diritti umani, delle migrazioni di massa, dello sviluppo economico, della protezione dell'ambiente, ecc.

Di fronte a tali nuove urgenze anche le semplici cooperazioni intergovernative fra i vecchi Stati nazionali sono dei modelli inadeguati e superati. Da qui le ulteriori motivazioni che inducono o dovrebbero indurre i singoli Stati nazionali verso una forte unione federale.

Le regole del federalismo

Il federalismo si basa dunque su grandi valori, ma vive anche di regole, che, una volta democraticamente decise, diventano vincolanti. Fra le più importanti vi è la regola della divisione verticale dei poteri o della sussidiarietà. In base ad essa il governo federale diventa tito-

lare, come già diceva Altiero Spinelli, di tutte e soltanto quelle competenze che gli Stati federati gestirebbero da soli in maniera meno efficace e che comunque rispondono al bene generale. Tutti le altre competenze di interesse nazionale e locale, e le relative risorse per esercitarle, dovrebbero restare in capo agli Stati federati o comunque il più vicino possibile ai cittadini.

Ne deriva che ogni livello di sovranità, sia esso federale, statale o locale, è indipendente nelle sue prerogative e nella gestione delle risorse che ad esso competono.

Altro aspetto non meno importante è l'equilibrio della rappresentanza democratica e la pari dignità nel ruolo decisionale all'interno dello Stato federale. In esso infatti, sia i rappresentanti dei cittadini della federazione nel suo complesso (che formeranno la camera o il parlamento dei cittadini), sia i rappresentanti dei soggetti federati, cioè gli Stati (che andranno a costituire la camera o il consiglio o il senato degli Stati) hanno ugual diritto di partecipare alle decisioni, cioè di legiferare congiuntamente (potere legislativo). Inoltre essi condividono il compito di controllare il governo federale (potere di controllo) e di approvare il bilancio (potere di bilancio).

Va da sé che la camera dei cittadini sarà eletta a suffragio universale diretto con un mandato a scadenza e sarà composta in maniera proporzionale alla popolazione dei singoli Stati federati. Mentre la rappresentanza degli Stati sarà espressa dai rispettivi esecutivi nazionali. Le leggi federali verranno quindi codecise a maggioranza da entrambe le due camere investite di uguale dignità legislativa.

Vi è poi il principio della separazione dei poteri, comune del resto ad ogni Stato democratico, per cui nessuna istituzione né alcun organo federale possono essere titolari di più di uno dei classici pubblici poteri, cioè il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario, e ognuno degli organi preposti all'esercizio di essi, benché disponibile ad una leale collaborazione istituzionale, deve essere



indipendente nelle sue funzioni.

In fine la federazione non può non essere uno Stato di diritto, quindi deve tutelare i diritti umani, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, la non discriminazione, ecc. Tali diritti sono fondamentali per garantire la giustizia, la democrazia, la stabilità e la pace.

Il federalismo come fine

Nel suo già citato *Europa una pazienza attiva* Tommaso Padoa Schioppa dà tuttavia una valutazione etica del federalismo, che a suo avviso non può ridursi a semplice calcolo utilitaristico:

L'unione federale non c'è quando è vista semplicemente come un mezzo per perseguire interessi raggiungibili più facilmente assieme che separati. [...] L'unione federale c'è invece quando diventa il fine stesso, e lo diventa perché esiste una consapevolezza collettiva che un meta-obiettivo quale la pace non può essere raggiunto senza.

Federalismo sovranazionale associativo e federalismo infranazionale dissociativo o devolutivo

Fin qui il federalismo sovranazionale o esterno, che possiamo anche chiamare centripeto. C'è però anche un federalismo infranazionale o interno, che invece chiameremo centrifugo o devolutivo.

Nel primo caso, come si è visto, il movimento federalista parte da una pluralità per giungere ad una unione: *E pluribus unum*. Nel secondo parte da un'unione, o più esattamente da uno Stato nazionale centralizzato, per giungere ad una maggiore autonomia delle realtà territoriali interne: *Ex uno plures*².

2 Da uno solo tanti.

Il federalismo devolutivo nella Costituzione italiana

Una forma di federalismo devolutivo, o meglio di avanzata regionalizzazione, è stata avviata anche in Italia con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, attuata attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001. Con essa è stata conferita alle Regioni e agli enti locali la gran parte delle funzioni amministrative, in base appunto al principio di sussidiarietà, alla luce del quale lo Stato nazionale resta titolare delle sole materie che non possono essere gestite a livello regionale.

Lo spirito del nuovo ordinamento repubblicano è anticipato nell'art. 114 della Costituzione (il primo del titolo V), in cui, nell'elen-care gli organi che costituiscono la Repubblica, si parte dai Comuni, per salire alle Province, alle Regioni e in fine allo Stato.

Si afferma in tal modo che la Nazione si costruisce dal basso, a partire dagli enti originari e più vicini ai cittadini. Mentre lo Stato è collocato per ultimo e le sue funzioni sono definite, ai sensi dell'art. 117³. Del resto i Comuni italiani hanno oltre mille anni di storia, mentre il nostro Stato ne ha poco più di centocinquanta.

Naturalmente la riforma del titolo V della Costituzione non è sufficiente a fare dell'Italia uno Stato federale come lo sono invece gli Stati Uniti, la Germania, ecc. Tanti sono gli obiettivi non ancora raggiunti. Fra essi il fatto che il nostro potere legislativo è tuttora formato da una

3 L'art. 117 fissa le competenze esclusive dello Stato, le competenze concorrenti fra Stato e Regioni e le competenze assegnate alle Regioni. Fra queste ultime l'art. precisa inoltre che *“Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”*. Per la prima volta viene quindi riconosciuto a livello costituzionale il cosiddetto *potere estero delle Regioni*. La legislazione concorrente disciplina inoltre i rapporti regionali con l'Unione europea. Questo art. riconosce tra l'altro alle Regioni la facoltà di fissare accordi con altre entità territoriali transfrontaliere nel quadro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT).



Camera dei deputati, che rappresenta i cittadini della Repubblica, e da un Senato che è anch'esso definito Senato della Repubblica.

Mentre un vero ordinamento federale, sia a livello infranazionale, sia a livello sovranazionale, dovrebbe prevedere, accanto ad una Camera che rappresenta i cittadini, un Senato delle autonomie, che rappresenta i soggetti federati, che in questo caso sono le Regioni.

Federalismo e separatismo

A proposito di alcune esasperate spinte devolutive presenti in Italia ed in altri paesi europei, va precisato che non sono certo forme di federalismo interno quei movimenti che, nati da forti identità etniche locali, danno luogo a tensioni separatiste o addirittura razziste sempre portatrici di chiusure, egoismi e violenze.

I valori del federalismo interno, come di quello esterno, sono l'autonomia nel rispetto del bene comune e l'autodeterminazione coniugata con la partecipazione al superiore livello di sovranità.

Quindi in entrambi i casi il federalismo si presenta come forma di unione e di leale collaborazione tra poteri operanti a livelli diversi e fra loro complementari nel rispetto della sussidiarietà.

L'Unione europea soggetto *sui generis*

Ci potremmo chiedere a questo punto se l'Unione europea risponda veramente ai requisiti sopradescritti e se possiamo considerarla o meno uno Stato federale.

Potremmo desumere la risposta dal modo ormai ricorrente con il quale molti esperti sono soliti definirla: l'Unione europea è un'organizzazione ibrida in parte intergovernativa, in quanto in alcuni casi gli Stati decidono di fatto in maniera indipendente, in parte sovranazionale, laddove invece gli Stati sono federati. In sostanza non è né una

vera federazione, né una semplice confederazione.

Quindi l'Unione europea è un'organizzazione federale incompiuta e in continuo divenire, cioè un soggetto *sui generis* unico al mondo e ancora lontana dal modello finale.

Che sia gravemente incompiuta lo dimostra il fatto che restano ancora di competenza intergovernativa proprio quelle materie che più delle altre dovrebbero essere gestite a livello federale, come la politica estera, la politica di difesa, la politica fiscale, ecc.

Dall'Europa delle nazioni all'Europa metanazionale: la responsabilità del pensiero, della cultura e dell'educazione

In realtà sul cammino dell'Europa politica e federale continua ad esserci una difficoltà primaria. La nazione europea tradizionale è ancora tenuta insieme da una cultura comune, da una lingua comune, da un comune senso di appartenenza e di orgoglio. Inoltre la nazione si alimenta di una sua storia spesso diventata epopea, fatta del culto dei suoi eroi e dei suoi martiri. L'Europa ancora no.

Proprio per questo l'evoluzione da un'Europa delle nazioni ad un'Europa metanazionale e il passaggio ad una nuova appartenenza pluralista ed inclusiva non è certamente facile e naturale, così come è facile e naturale la metamorfosi del bruco in farfalla. Per fortuna, a differenza del bruco-farfalla, noi siamo guidati dalla consapevolezza e dal pensiero. E nella storia dell'Europa il pensiero ha contato e conta ancora. Quindi non è né idealistico né utopistico supporre che ancora una volta il pensiero e la cultura possano aiutare il difficile cammino di un'Europa unita e attiva nel mondo.

E tuttavia è lecito chiedersi se il pensiero, la cultura e l'educazione oggi siano all'altezza di svolgere questo compito. Mai nella storia dell'Europa le responsabilità del pensiero, della cultura e dell'educazione sono state così forti.

3

L'Europa
da Parigi a Roma,
dalla CECA alla CEE,
all'Euratom e oltre

3.1. Dalle parole ai fatti

Il 18 aprile del 1951, a meno di un anno dalla dichiarazione di Robert Schuman, nasceva a Parigi la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. A firmare l'atto di nascita erano convenuti, in nome e per conto dei rispettivi sovrani o capi di Stato¹, i ministri competenti dei sei paesi fondatori: la Francia, la Germania, l'Italia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo. In rappresentanza dell'Italia c'era Carlo Sforza², ministro degli Esteri del governo retto da Alcide De Gasperi.

Si concretizzava così il primo soggetto europeo sovranazionale, anche se con competenze limitate alle due strategiche materie prime, ma con propri organi, che erano l'Alta autorità, il Consiglio dei ministri, l'Assemblea parlamentare e la Corte di giustizia. Inoltre alla nuova Comunità venne attribuita persino una bandiera³.

Il preambolo del trattato istitutivo riprendeva sostanzialmente i concetti già espressi da Schuman, ma, come si è detto, veniva taciuto ogni riferimento alla federazione europea⁴.

1 Dei sei paesi fondatori tre sono repubbliche, cioè la Francia, la Germania e l'Italia, mentre le altre tre, cioè il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo, sono monarchie. Le profonde diversità istituzionali degli Stati membri stanno a indicare la complessità della storia europea, ma non l'impossibilità di conciliare in un progetto unitario le differenze da essa prodotte nei secoli passati.

2 Carlo Sforza (1872-1952) fu dapprima ministro degli Esteri del Regno d'Italia, poi antifascista ed esule durante la dittatura di Mussolini. Divenne nuovamente ministro degli Esteri della Repubblica Italiana dopo la caduta del fascismo e la fine della monarchia. Da storico artefice della politica estera nazionale firmò il trattato di Rapallo con il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni per la definizione del confine orientale (1920), il trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate dopo la fine della seconda guerra mondiale (1947) e il Patto atlantico (1949). Inoltre sostenne con convinzione la politica di De Gasperi per un'Europa rappacificata e unita. Anche se non sempre è ricordato fra i padri fondatori, fu lui a sottoscrivere per l'Italia l'accordo per la creazione del Consiglio d'Europa (1949) e il trattato istitutivo della CECA (1951).

3 Vedi Capitolo 3, quadro C/1.

4 Vedi Capitolo 2, paragrafo 2.3.



Le finalità di quel primo soggetto comunitario erano contenute nell'art. 2 del trattato istitutivo:

La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha la missione di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri [...] all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri.

In sostanza il trattato instaurò un mercato comune del carbone e dell'acciaio, sopprimendo tutti i diritti doganali e le restrizioni quantitative che frenavano la libera circolazione di quelle merci. Vennero allo stesso modo soppresse tutte le misure discriminatorie, come gli aiuti o le sovvenzioni di Stato. Il regime di libera concorrenza permetteva così il mantenimento dei più bassi prezzi possibili, pur garantendo il controllo sugli approvvigionamenti.

Qualcuno potrebbe chiedersi legittimamente che cosa ci facesse l'Italia un quel club di paesi tutti produttori di carbone e di acciaio, mentre il nostro era solo un importatore, inoltre era il più lontano dai grandi bacini minerari europei, e confinava per un piccolo tratto di frontiera con un solo dei paesi partner, cioè la Francia.

La risposta sta nelle scelte lungimiranti di De Gasperi, il quale riteneva che l'adesione alla CECA fosse comunque un'ottima opportunità per risollevare l'economia disastrosa dell'Italia e una grande occasione per inserire il nostro paese in un contesto internazionale importante, che lo riscattasse dall'isolamento di paese sconfitto.

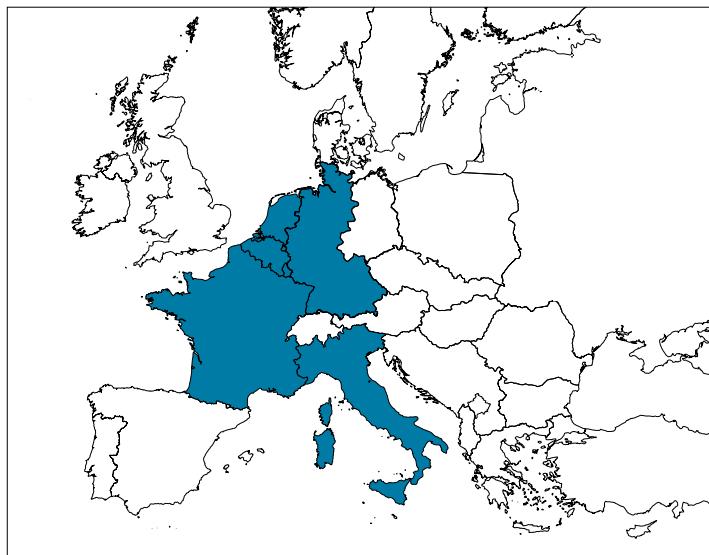
Come tutte le successive Comunità, la CECA era dotata di una sua personalità giuridica, che le garantiva legittimità all'interno e riconoscimento all'esterno. Inoltre, ai sensi dell'art. 98 del trattato, che recita: *“Qualunque Stato europeo può chiedere di aderire al presente trattato [...]”*, non nasceva come un club esclusivo, ma aperto a chi

volesse aderirvi.

A differenza però delle Comunità che la seguiranno, era stata concepita con una precisa scadenza. Così infatti leggiamo all'art. 97 del trattato: *“Il presente trattato è concluso per la durata di cinquant'anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore”*. Essendo quindi diventata operativa il 23 luglio del 1952, la CECA ha formalmente cessato di esistere lo stesso giorno del 2002.

Sui motivi di questa conclusione preannunciata tante sono le spiegazioni e spesso divergenti. Forse si voleva semplicemente sottolineare l'aspetto sperimentale e carico di incognite di quella prima avventura comunitaria, oppure già si sperava nella nascita di successive figure comunitarie, che l'avrebbero inglobata e sostituita.

Così infatti è avvenuto ben presto con la Comunità economica europea e le altre Comunità. Quindi la CECA, nata non senza il timore di *un salto nel buio*, in realtà è stata per l'Europa l'apripista di una lunga esperienza di cooperazione e di pace tuttora in atto.



I primi sei membri
della CECA



Quadro di approfondimento C/1

La bandiera della Comunità Europea del carbone e acciaio (CECA)

La bandiera europea, che oggi sventola sulle facciate dei pubblici uffici o durante le celebrazioni ufficiali dei 28 paesi membri, è costituita da un serto circolare di dodici stelle dorate su uno sfondo blu.

Le stelle rappresentano gli ideali di unità, solidarietà e armonia tra i popoli d'Europa. Anche il cerchio è simbolo di unità, ma il numero delle stelle di cui è composto è fisso e non dipende dal numero dei paesi membri.

Nel 1983, su incoraggiamento dello stesso Consiglio d'Europa, il Parlamento europeo ne adottò la bandiera e nel 1965 i capi di Stato e di governo ne fecero l'emblema della Comunità economica europea.

Ben diversa era invece la bandiera della CECA, che era composta da due bande orizzontali: la banda superiore di colore blu a indicare l'acciaio, e la banda inferiore di colore nero a indicare il carbone. Sulle bande erano rappresentate delle stelle d'oro in numero uguale a quello dei paesi membri. Quindi il numero delle stelle non era fisso, perché i paesi che successivamente aderirono alla Comunità economica europea diventavano automaticamente anche membri della CECA.

Nel 1952 la bandiera della CECA aveva dunque sei stelle pari al numero dei sei paesi fondatori, che erano la Francia, la Germania, l'Italia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo. Ma nel 1973 essa contava nove stelle, essendo entrati la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito. Divenne poi a dieci stelle nel 1981 con l'adesione della Grecia.

In fine dal 1986 fino al 2002 (anno della sua estinzione) arrivò a contare dodici stelle, essendo entrati La Spagna e il Portogallo.

capitolo 3

L'Europa da Parigi a Roma, dalla CECA alla CEE, all'EURATOM e oltre

Le bandiere
della CECA



La bandiera
dell'Unione europea





3.2. La bocciatura della Comunità europea di difesa (CED): il primo fallimento dell'Europa politica

*“Per aspera ad astra”*⁵. Così sentenziavano gli antichi, per dire che il sentiero verso la vetta è sempre stretto, impervio e segnato da momentanei insuccessi. Infatti il 27 maggio del 1951, cioè a poco più di un anno dalla firma del trattato istitutivo della CECA e prima ancora che essa entrasse in vigore, i Sei firmarono a Parigi un secondo trattato, che doveva dar vita alla Comunità europea di difesa (CED).

Con essa si mirava all'istituzione di una politica di difesa comune, estendendo alle forze armate il principio di sovranazionalità già adottato dalla CECA per il carbone e l'acciaio. Si trattava di un progetto assai ambizioso, purtroppo però la nuova Comunità andò incontro ad un clamoroso fallimento prima ancora di nascere.

La genesi e la prematura fine della CED trovano una spiegazione anche nelle complesse vicende politiche internazionali di quegli anni. Infatti l'insuccesso può essere collegato alla circostanza internazionale particolarmente critica, che il 25 giugno 1950 ha visto la Corea del nord comunista invadere la Corea del sud.

Gli Stati Uniti temettero allora che la minaccia comunista diventasse totale e che l'obiettivo successivo avrebbe potuto essere l'Europa occidentale. Proposero quindi, come abbiamo già anticipato, di ricostituire un forte esercito tedesco, che, assieme ai paesi dell'Alleanza atlantica, costituisse un saldo presidio a est sulla linea del fiume Elba.

L'idea americana incontrò però l'ostilità di molti paesi europei, in particolare della Francia, ma anche della stessa Germania. Tuttavia l'America insisteva nel suo progetto. Fu appunto per sottrarsi a

5 “Attraverso le difficoltà si giunge alle stelle”.

quella pressione, contrapponendo un progetto tutto europeo a quello dell'alleato atlantico, che il 24 ottobre del 1950 il Presidente del Consiglio francese René Plevén propose la costituzione di un esercito europeo, e quindi l'inserimento delle politiche di difesa dei sei paesi che già avevano sottoscritto il trattato istitutivo della CECA sotto una *governance* comunitaria.

L'obiettivo era duplice: quello di rendere accettabile il riarmo della Germania una volta posto sotto il controllo di un'autorità europea, e quello di creare le premesse per una unificazione politica dell'Europa. De Gasperi ne fu entusiasta e riuscì a far inserire nella bozza del nuovo trattato un articolo con impegni e scadenze precise per garantire uno sbocco federale.

Il trattato venne poi firmato a Parigi dai rappresentanti degli Stati membri, mancavano però le ratifiche dei vari Parlamenti nazionali. La Germania fu il primo paese a ratificare il trattato, seguirono il Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo. Invece l'Italia, con grande disappunto di De Gasperi, che però si era ormai ritirato a vita privata, si dimostrò esitante, sia per l'opposizione delle forze di sinistra, sia perché sperava di mercanteggiare il suo sì con una migliore soluzione del problema di Trieste⁶.

Responsabile del fallimento della CED fu però la Francia, dove i gollisti e i comunisti, anche se per ragioni diverse, votarono contro

6 Nell'agosto del 1954 restava ancora irrisolto il contenzioso fra l'Italia e la Jugoslavia per l'assegnazione di Trieste e dei suoi territori. Una soluzione di compromesso era stata trovata in occasione della conferenza di pace di Parigi del 1947, che prevedeva la costituzione del territorio libero di Trieste sotto il controllo dell'ONU. Non fu però possibile trovare un accordo con il regime di Tito e quindi su quel conteso territorio della frontiera orientale si mantennero due amministrazioni: l'amministrazione anglo-americana sulla città di Trieste e dintorni (zona A), e quella jugoslava sull'Istria (zona B). Trieste e la relativa zona A passarono poi dall'amministrazione alleata all'Italia il 5 ottobre del 1954.



la ratifica del trattato e affossarono definitivamente la CED. Era il 30 agosto del 1954, a De Gasperi, che era morto 11 giorni prima, il destino risparmiò l'marezza di quel fallimento. A quel punto però diventava inutile anche il voto di ratifica del Parlamento italiano.

Per l'Europa fu un inciampo carico di conseguenze, infatti anche oggi siamo costretti a fare i conti con la mancanza di una difesa integrata. Si tratta di conti pesanti che salgono a non meno di 120 miliardi di euro all'anno per l'Unione europea e in particolare per l'Italia a circa 8 miliardi.

Il tutto è dovuto alla duplicazione delle strutture militari e dei programmi di sviluppo e di acquisizione dei sistemi di difesa, nonché alla difformità degli standard e dei requisiti nazionali, che costituiscono appunto dei pesanti moltiplicatori dei costi.

3.3. L'Europa riparte da Messina con nuovo vigore italiano

Il progetto della Comunità europea di difesa non venne più ripreso e fu una grande occasione mancata, ma la delusione per l'insuccesso venne ben presto assorbita. Infatti, negli anni che seguirono, la CECA raggiunse i suoi primi importanti risultati e tra essi:

- la riconciliazione franco-tedesca e il consolidamento della pace;
- la crescita delle economie degli Stati membri;
- l'individuazione di nuovi interessi economici e politici comuni;
- la realizzazione di un sempre più efficiente apparato istituzionale nelle tre città divenute le sedi della burocrazia europea: Strasburgo, Bruxelles e Lussemburgo.

Inoltre incominciavano a sorgere in Europa vari organismi di rap-

presentanza e di collegamento, si creavano associazioni volte a favorire una coscienza e una cultura europea, si sviluppava una nuova identità sovranazionale e inclusiva, e quindi si diffondevano numerose iniziative sociali e culturali di ispirazione europea.

I tempi sembravano quindi maturi per la riapertura del cantiere europeo, che ricevette un nuovo impulso proprio dall'iniziativa italiana.

Fu infatti il nostro ministro degli esteri Gaetano Martino⁷, sostenuto dal collega belga Paul-Henri Spaak, a proporre la conferenza di Messina (1-2 giugno 1955), allo scopo di estendere i benefici già ottenuti nei settori del carbone e dell'acciaio a tutti gli altri campi dell'economia, cioè all'intero mercato. Infatti, nell'aprire i lavori, il ministro Martino aveva dichiarato:

Siamo tutti ansiosi di estendere sempre più la nostra integrazione [...] Mi auguro che in questa conferenza aggiungeremo un'altra pietra alle fondamenta della costruzione europea.

Proprio con questo obiettivo i leader europei scelsero Spaak come presidente di un comitato (il comitato Spaak) incaricato di preparare un rapporto su un mercato comune⁸.

7 Gaetano Martino (1900-1967) fu un protagonista del rilancio dell'integrazione europea a metà anni '50, infatti dalla Conferenza di Messina da lui voluta nacquero la CEE e la CEEA o Euratom. Lasciata poi la Farnesina nel 1957, fu a capo della delegazione parlamentare italiana alla XV e XVI Assemblea generale dell'ONU. Dal 1962 al 1964 fu anche presidente del Parlamento europeo.

8 Vedi Capitolo 1, Quadro A/1.

3.4. Sui colli di Roma di nuovo fatali nascono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (CEEA) o Euratom

Il 25 marzo del 1957 la città di Roma, nonostante il tempo inclemente, era imbandierata a festa. Tra le bandiere madide di pioggia degli Stati membri e quelle giallo-rosse del Comune di Roma spiccava una citazione di De Gasperi: *“Sei popoli, una sola famiglia, per il bene di tutti”*. In cima al Campidoglio convergevano le automobili blu di rappresentanza e sugli schermi televisivi dei sei paesi partiva la sigla dell'Eurovisione⁹.

Erano le 18 in punto quando nella sala degli Orazi e Curiazi, sotto gli sguardi della statua marmorea di Urbano VII Barberini e di quella bronzea di Innocenzo X Pamphilj, il sindaco di Roma iniziò il suo discorso di saluto e di buon augurio ai capi di Stato e ai ministri degli esteri di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Poi presero la parola tutti gli altri, per l'Italia parlarono il Presidente del Consiglio dei ministri Antonio Segni¹⁰ e il ministro degli esteri Gaetano Martino.

Alla fine dei lavori dodici firme sigillarono i due libroni che racchiudevano due trattati trascritti in quattro lingue (francese, tedesco, italiano e olandese). Dodici firme che segnavano la chiusura di un'intensa giornata, ma anche l'apertura di un'epoca nuova.

9 Fin dal 1954 erano iniziate le trasmissioni ufficiali della RAI.

10 Antonio Segni (1891-1972) fu prima un illustre giurista e poi un uomo di primo piano della vita politica italiana. Elaborò la riforma agraria del 1949 e fu più volte ministro e presidente del Consiglio dei ministri. Nel 1962 venne eletto presidente della Repubblica. Dimessosi nel 1964 per motivi di salute, continuò l'attività politica come senatore a vita.

A 2.710 anni di distanza, quello era il secondo parto gemellare sulle rive del Tevere destinato a passare alla storia dopo quello di Rea Silvia¹¹. Con il primo era nata Roma, con il secondo nasceva l'Europa. La CEE entrò ufficialmente in vigore il 1° gennaio del 1958.

L'Europa per fare che cosa? La risposta sta nell'art. 2 del trattato CEE.

La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.

In concreto la CEE nasceva con le seguenti finalità:

- favorire uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile delle attività economiche;
- promuovere un livello elevato di occupazione;
- garantire una crescita duratura e non inflazionistica;
- elevare il livello di competitività e di convergenza;
- tutelare la qualità dell'ambiente;
- migliorare la coesione economica e sociale e la solidarietà fra gli Stati membri.

Gli obiettivi dichiarati erano dunque essenzialmente economici, ma essi rappresentavano la strategia, non la ragione finale. Il mercato comune costituiva un bel passo avanti, ma non il traguardo, che

11 Vedi Capitolo 1, paragrafo 1.1.

invece fin da allora era rappresentato dall'unione politica. Tuttavia era rischioso e prematuro dichiararlo palesemente. Del resto l'integrazione economica come premessa di quella politica era una scelta che ubbidiva alla strategia della gradualità indicata fin dall'inizio da Schuman e confermata dal fallimento della CED.

Ma quanto ha reso la CEE e come sarebbero andate le cose se non ci fosse stata? Non è facile rispondere, perché non è possibile rifare la storia. Resta però un dato di fatto inconfutabile: dalla sua fondazione l'Europa ha conosciuto un'espansione economica senza precedenti, pur con inevitabili momenti di crisi come quello attuale, ha registrato una evoluzione della sua struttura produttiva da prevalentemente agricola a industriale e terziaria e ha raggiunto il rango di grande potenza commerciale nel mondo. Quindi quello della CEE è stato un investimento azzeccato.

3.5. La Comunità economica per l'energia atomica (CEEa) o Euratom, sorella minore e sfortunata della CEE

Anche la l'Euratom era però venuta al mondo quel 25 marzo del 1957 assieme alla CEE, quindi le due Comunità sono gemelle ed entrambe con le carte in regola, anche se l'Euratom aveva competenze limitate al settore nucleare, naturalmente un nucleare da impiegare per scopi strettamente pacifici.

Le ragioni per cui era nata stavano nell'art. 1 del suo trattato istitutivo:

La Comunità ha il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita negli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi.

In realtà con l'Euratom si voleva garantire all'Europa l'indipendenza energetica, diventata particolarmente urgente in seguito alla crisi di Suez del 1956 e alla nazionalizzazione del canale da parte del generale Nasser, che aveva preso il potere in Egitto con un colpo di Stato. Per farlo l'Euratom si proponeva di adottare precise strategie:

- sviluppare la ricerca nucleare;
- garantire l'applicazione di norme di sicurezza per i lavoratori e per la popolazione;
- vigilare sullo smaltimento dei residui radioattivi;
- agevolare gli investimenti nella costruzione degli impianti nucleari;
- garantire il regolare ed equo approvvigionamento delle materie fissili;
- assicurare l'uso pacifico dell'energia nucleare;
- esercitare il diritto di proprietà sulle materie fissili;
- assicurare un mercato comune dei materiali e delle attrezzature speciali;
- stabilire con gli altri paesi e con le organizzazioni internazionali tutti i collegamenti idonei a promuovere il progresso nell'utilizzo dell'energia nucleare.

Per raggiungere più efficacemente i suoi obiettivi, l'Euratom si dotò anche di un Centro comune di ricerca (CCR), articolato su sette istituti di ricerca dislocati in cinque paesi membri. Quello italiano trovò la sua collocazione nella cittadina di Ispra, in provincia di Varese¹².

12 È doveroso ricordare che, proprio grazie a un'idea e al contributo dei dipendenti del CCR di Ispra, poté sorgere a Gemona, durante gli anni della ricostruzione, una struttura destinata ad ospitare la futura Casa per l'Europa.

Senonché il destino dei famosi gemelli nati da Marte e da Rea Silvia sulle sponde del Tevere si ripeté puntualmente proprio ai danni della gemella Euratom. E pensare che alla nascita proprio su di essa erano state riposte le maggiori speranze.

Certo non si ripeté l'antico fratricidio che insanguinò il Palatino, ma si trattò piuttosto di una precoce decadenza. Ma quali le cause?

Oggi la ragione principale sarebbe stata di ordine ambientale, tanto che molti paesi hanno deciso di uscire al nucleare. Allora però una tale sensibilità non esisteva ancora.

Esistevano invece altri motivi di quel graduale e irreversibile decadimento. Fra essi vi era la scoperta di nuovi giacimenti petroliferi che, nonostante la crisi petrolifera del 1973 dovuta all'interruzione dei rifornimenti dei paesi OPEC, rendeva tuttavia la fonte energetica petrolifera più conveniente di quella nucleare.

Ma il colpo di grazia venne inferto dalla politica nazionalista francese di De Gaulle, che mirava a fare della Francia una potenza militare, anche attraverso un impiego tutt'altro che pacifico dell'energia atomica. Alla Francia si aggiunse poi l'Inghilterra, entrata nel 1973, anch'essa impegnata in un suo progetto nucleare nazionale di natura militare.

Gli altri paesi avrebbero dovuto reagire compatti, invece mostrarono ben presto disinteresse e freddezza per la politica atomica comune.



3.6. Una sola regia per tre comunità: il trattato sulla fusione degli esecutivi

A quel punto, anche se non tutte egualmente vitali, ben tre erano le Comunità europee funzionanti:

- la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA);
- la Comunità economica europea (CEE);
- la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) o Euratom.

Altrettanto complesso e ripetitivo era naturalmente l'apparato istituzionale, poiché ogni Comunità aveva i suoi organi decisionali, dove però sedevano sempre le stesse persone.

L'esigenza di unificare e di ottimizzare le istituzioni comunitarie trovò soddisfazione nel trattato sulla fusione degli esecutivi, firmato a Bruxelles il 18 aprile 1965 ed entrato in vigore il 1° luglio 1967. Esso razionalizzò i principali organismi comunitari, concentrando nella sola Commissione le competenze dei precedenti organi esecutivi e nel Consiglio dei ministri quelle dei tre organi decisionali. Venivano meno così l'Alta autorità e il Consiglio speciale dei ministri, che per 15 anni avevano guidato la CECA, allo stesso modo l'Euratom venne gradualmente assorbita dalla Comunità economica europea.

Un timone unitario impresso più sicurezza al vascello europeo e i tempi di navigazione vennero bruciati soprattutto nel completamento del mercato interno.

Fin dal 30 luglio 1962 era infatti entrata in vigore la Politica agricola comune (PAC) e con essa era scattata l'abolizione dei dazi doganali interni. Quindi, via libera alle arance siciliane, ai formaggi francesi, alla birra tedesca, ecc.

Sei anni dopo, ma con diciotto mesi di anticipo sul previsto, l'abo-

lizzazione dei dazi all'interno della comunità venne estesa ai prodotti industriali: era il 1° luglio 1968¹³. Non poteva dunque ripetersi quanto era successo nel 1961, allorché la Francia aveva chiuso le frontiere ai frigoriferi italiani, perché troppo competitivi a causa del minor costo della nostra manodopera.

Contemporaneamente la Commissione proponeva di istituire una tariffa doganale comune (TDC) sui prodotti agricoli e industriali extraeuropei e di assegnare direttamente alla Comunità i dazi e i prelievi così riscossi. A quel punto il bilancio comunitario poteva disporre di risorse proprie e tutto questo significava maggior rapidità nelle riscossioni e minor dipendenza dagli Stati membri.

3.7. L'Europa federale dei padri fondatori, o l'Europa delle patrie del generale De Gaulle?

Gli anni Sessanta furono però caratterizzati anche da contrasti e battute d'arresto. L'euforia della fondazione e lo slancio dell'avvio comunitario si spegnevano sovente in estenuanti contrattazioni su questioni di interesse nazionale spesso anche meschine, come i dazi sulle banane importate dalle colonie francesi, o come la quantità di latte che dovrebbe produrre una buona vacca, ecc.

Ma soprattutto si contrapponevano in maniera sempre più aspra

13 Quei passi avanti verso l'integrazione europea assumono un significato ancora più importante se considerati nel contesto delle vicende di quell'anno cruciale per l'Europa. Infatti il '68 è l'anno della grande contestazione culturale e generazionale partita dall'America e dilagata in tutto l'Occidente, mentre l'Europa orientale è segnata dal drammatico esito della Primavera di Praga brutalmente soffocata dai carri armati dell'Unione Sovietica (vedi Quadro C/2).

due opposte dottrine europee, quella di Jean Monnet, per una federazione europea sul modello degli Stati Uniti d'America, e quella del generale De Gaulle¹⁴ per una Europa delle patrie, ossia un'associazione di Stati il più possibile blanda, che non interferisse nella politica francese della "grandeur".

Un'Europa ben diversa dall'ideale dei padri fondatori, i quali, benché avessero optato per la strategia della gradualità, custodivano nel cuore l'obiettivo finale di una grande "Civitas gentium"¹⁵ coesa, solidale e pacifica, non certo quello di un semplice patto commerciale fra Stati nazionali. Ma una vera forma di unione, in particolare se politica, avrebbe comportato la rinuncia di una importante quota di sovranità da parte degli Stati contraenti, quindi l'accettazione di una sorta di *pactum subiunctionis* (patto di sottomissione) a favore di un'autorità di ordine superiore.

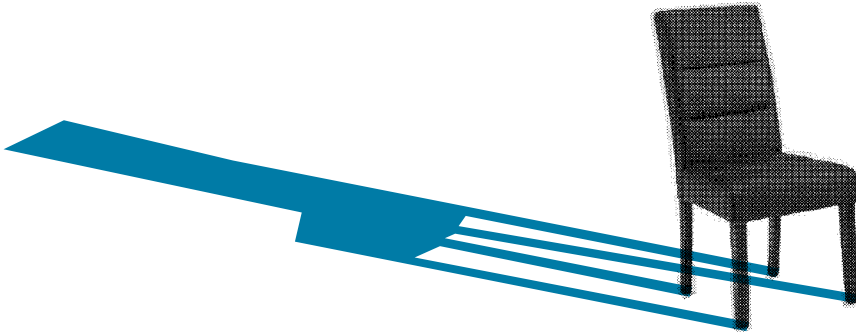
Da qui l'ostruzionismo di De Gaulle verso l'avanzamento del processo di integrazione europea. Il pretesto fu proprio la proposta di dotare la Comunità di risorse proprie. Infatti, secondo il presidente francese, un bilancio autonomo avrebbe dato all'Europa troppo potere e troppa autonomia rispetto agli Stati membri nell'esercizio delle sue competenze. Non era questa l'Europa francese cara al generale.

Inoltre dal 1° gennaio 1966 avrebbe dovuto scattare la terza fase

14 Charles De Gaulle è stato l'uomo che per quasi trent'anni ha impersonificato la storia della Francia. Entrato giovanissimo nell'esercito, ha partecipato alla prima e alla seconda guerra mondiale. Durante l'occupazione nazista e il collaborazionismo della Repubblica di Vichy riparò a Londra, da dove lanciò un famoso appello ai francesi per esortarli a resistere ai tedeschi. Nel dopoguerra fu eletto presidente della repubblica e diede vita alla Quinta repubblica. Durante il suo mandato potenziò la politica nucleare della Francia per scopi militari, istituendo una autonoma *force de frappe*. Quindi rifiutò la tutela militare degli Stati Uniti e uscì dalla NATO, dando il via alla cosiddetta politica delle mani libere.

15 Città delle genti.

di realizzazione del mercato comune, che prevedeva il cambiamento del sistema di voto su molte materie: non più il voto all'unanimità, ma a maggioranza. Un grosso rischio per la Franca, che pur votando contro i provvedimenti ad essa sgraditi, non avrebbe potuto fermare la politica comunitaria e avrebbe rischiato l'isolamento.



Iniziò allora il cosiddetto periodo della sedia vuota, perché la Francia ritirò i propri rappresentanti dalle istituzioni comunitarie al fine di bloccarne i lavori.

Passarono sei mesi prima che i Francesi ritornassero a Bruxelles e il loro ritorno fu possibile grazie al cosiddetto compromesso di Lussemburgo del 29 gennaio 1966, che fu una vera e propria concessione agli egoismi nazionali francesi.

Si conveniva infatti che ogni Stato membro poteva richiedere il ritorno al voto all'unanimità, ogniqualvolta ritenesse messi in pericolo i propri interessi vitali. Naturalmente era facoltà degli Stati interessati invocare questo diritto, e quindi poteva essere vanificata in ogni momento l'efficacia del voto a maggioranza e violata la democrazia, poiché uno solo era in grado di prevalere su tutti gli altri.

3.8. L'Europa aumenta di tre taglie: entrano la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito

Ma se l'Europa andava stretta a qualcuno che era dentro, qualche altro invece bussava per entrarvi, è vero adesso come era vero allora. Infatti fin dal 1963 il Regno unito aveva presentato la sua domanda di adesione. De Gaulle però, in una celebre esternazione si era fermamente opposto ad accogliere dentro le mura della città europea quello che lui chiamava il cavallo di Troia. In realtà egli non voleva concorrenti in un'Europa che nei suoi disegni doveva diventare un'ancella della Francia.

Intanto però nel 1970 De Gaulle era morto e le cose erano molto cambiate. Così il 22 gennaio 1972, a nove anni dal veto francese, vennero firmati a Bruxelles i trattati di adesione non solo del Regno unito, ma anche della Danimarca, dell'Irlanda e della Norvegia. I primi tre Stati entrarono il 1° gennaio del 1973, mentre un referendum interno di esito negativo lasciò fuori la Norvegia.

Più che euroentusiasti, i nuovi arrivati si dimostrarono ben presto eurocalcolatori, pronti a sfruttare tutte le opportunità e ad opporsi alle decisioni non conformi ai loro interessi. Tuttavia ai paesi euroentusiasti come l'Italia essi hanno saputo dare spesso una lezione di coerenza e di correttezza sia nel puntuale recepimento delle direttive, sia nella capacità di accesso e di utilizzo dei fondi comunitari.

Inoltre dal loro pragmatismo e dal loro senso degli affari ci viene la conferma che il costo maggiore per gli Stati membri non è mai l'Europa, ma piuttosto la non Europa, anche se talvolta si vuole far credere il contrario.

Un caso particolare è rappresentato dalla Groenlandia, la quale, come territorio associato al Regno Unito di Danimarca, è entrata nel-

la Comunità economica europea assieme a quest'ultima nel 1973 e vi è rimasta fino al 1985, allorquando, a seguito di una disputa sulle regole comunitarie in materia di pesca, ha scelto di uscire. Non si è trattato però dell'uscita di uno Stato membro, che oggi è regolamentata dall'art. 50 del trattato sull'Unione europea, ma che allora non era previsto e quindi non sarebbe stato possibile, ma del venir meno di una sorta di *dependance* di uno Stato, infatti il numero dei paesi membri è rimasto invariato.



3.9. Il Consiglio europeo, ovvero una guida nobile per l'Europa

Finita l'era di De Gaulle, la Francia di Giscard d'Estaing tornò ad essere propositiva. Infatti durante il vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 il nuovo presidente francese, facendo propria una vecchia idea di Jean Monnet, suggerì ai nove capi di Stato e di governo di incontrarsi regolarmente almeno due volte l'anno in un vertice informale che più tardi verrà chiamato Consiglio d'Europa, al fine di tracciare le grandi direttrici della politica comune soprattutto verso il resto del mondo.

Certo non si era ancora arrivati alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), tuttavia l'Europa già guardava al resto del mondo, almeno nel campo della cooperazione con i paesi del terzo mondo.

Ecco infatti il 28 febbraio 1975 il collaudo di una prima forma di politica estera comunitaria con la firma a Lomé (Lomé I) di una convenzione di cooperazione con quarantasei Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

3.10. Dalla cooperazione esterna alla solidarietà interna

Il sottosviluppo non era però, e non lo è tuttora, una piaga esclusiva del terzo mondo. Anche l'Europa al suo interno conosceva e conosce la sperequazione della ricchezza e le aree depresse, al punto che alla fine degli anni Settanta il rapporto tra il PIL del Land tedesco di Amburgo e quello della Regione Calabria era di 6 a 1.

Non potendo ignorare una situazione tanto grave e palesemente contraddittoria rispetto alle finalità stesse del mercato comune, il Consiglio europeo di Parigi del 9-10 dicembre 1974 istituì il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), finalizzato al recupero delle aree maggiormente arretrate.

Anno dopo anno, la dotazione inizialmente modestissima del fondo venne sempre più adeguata ai reali bisogni. Tutto merito delle forti sollecitazioni del Parlamento europeo e della determinazione di molte regioni, anche italiane, a porsi come interlocutrici sempre più dirette nei confronti delle istituzioni comunitarie¹⁶.

3.11. Un solo mercato, ma tante monete

Altre ancora erano le contraddizioni ancora stridenti nell'Europa comunitaria. Che in un mercato definito comune sopravvivessero tante monete diverse, già allora era considerato un fatto assurdo. Si pensi al costo dei cambi o al disagio di un cittadino che, dovendosi spostare da Friburgo a Rotterdam, rischiava di cambiare cinque volte il denaro che aveva in tasca.

16 Anche il Friuli, dopo il disastroso terremoto del 1976, ebbe modo di sperimentare l'importanza della solidarietà europea, non solo quella delle istituzioni comunitarie, ma anche quella spontanea dei singoli Stati partner, delle piccole realtà locali, dei privati, ecc.



In realtà gli interessi legati al mantenimento delle monete nazionali erano molti, basti pensare alla svalutazione competitiva adottata da alcuni Stati o al guadagno degli speculatori. Tuttavia gli interessi nazionali e gli affari occulti non impedirono un primo passo verso l'Unione monetaria (UM), che fu mosso il 13 marzo 1979 con l'introduzione del Sistema monetario europeo (SME).

Compito del nuovo Sistema era avviare le monete comunitarie verso una reciproca stabilità, contenendo le oscillazioni dei cambi e a questo scopo era stata fissata una banda di oscillazione fra le valute. Inoltre si faceva obbligo alle Banche centrali degli Stati membri di intervenire contro gli eccessivi apprezzamenti o deprezzamenti delle rispettive monete.

Altro piccolo passo verso la moneta unica fu l'introduzione di una unità monetaria europea, conosciuta come ECU (*European currency unit*), che possiamo considerare il progenitore dell'Euro. Non era ancora una moneta circolante, ma aveva solo la funzione di unità di conto. Aveva tuttavia un suo valore derivante da quello delle monete partecipanti, che era calcolato proporzionalmente al peso di ciascuna di esse. Inoltre l'ECU era anche già quotato sul mercato dei cambi.

3.12. In Europa nasce la democrazia

Contemporaneamente alla moneta l'Europa pensò alla democrazia. Fu una donna il 17 luglio 1979 ad aprire i lavori del primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto. Nel suo discorso di inaugurazione Madame Simone Veil¹⁷ volle ricordare i grandi uo-

17 Sopravvissuta durante la seconda guerra mondiale al lager di Auschwitz, dove era stata deportata perché ebrea, Simone Veil, una volta rientrata in Francia, si laureò in giurisprudenza

mini europei del passato, profeti più o meno consapevoli di un'Europa unita e in pace. Tra essi citò Dante, Shakespeare, Voltaire, Kant, Goethe, Mazzini, Hugo e perfino Marx. Ma a quell'elenco noi potremmo aggiungerne chissà quanti altri, alcuni profeti di un'Europa laica, altri di una riunificata *res publica christiana*¹⁸.

Del resto, come si è già visto, l'idea di Europa è antichissima e altrettanto antichi sono stati i tentativi per realizzarla. Senonché i metodi furono sempre quelli della forza delle armi, della sopraffazione e della violenza, che generarono odio e più profonde divisioni, non certo unità e pace.

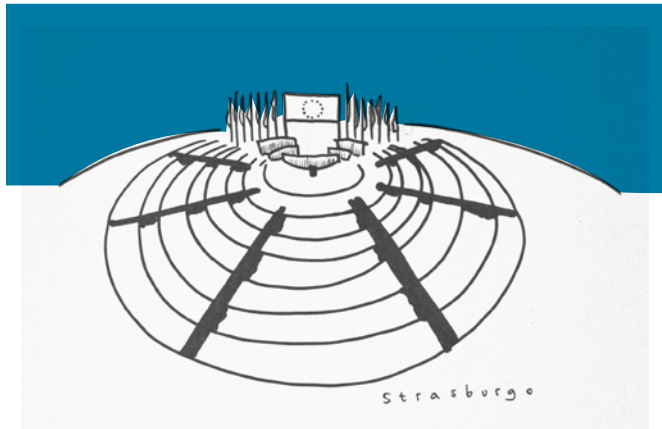
Le premesse di quel memorabile evento risalgono alle giornate dal 7 al 10 giugno 1979, perché proprio allora, per la prima volta, in base a quanto aveva stabilito il vertice europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, i cittadini degli allora nove paesi comunitari venivano chiamati a eleggere direttamente il Parlamento europeo, che li avrebbe rappresentati, non nelle loro divisioni nazionali, ma nella loro totalità.

Naturalmente un Parlamento europeo esisteva anche prima, ma fino a quella data gli europarlamentari erano dei deputati nazionali incaricati dalle rispettive camere di sedere anche all'assemblea di Strasburgo.

Invece da quel momento tutto cambiava. I nuovi eurodeputati, allora in numero di 410, disponevano di uno specifico mandato direttamente ricevuto dai cittadini.

ed entrò in magistratura. Lasciata poi la toga, fu più volte ministro e quindi dal 1979 al 1981 fu primo presidente del Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto. Da convinta europeista, durante quel periodo di presidenza, Veil si impegnò moltissimo a implementare la politica e il funzionamento dell'allora Comunità economica europea, dedicando particolare attenzione alla riforma del bilancio, del metodo di voto e della politica estera.

Alle scolaresche o alle comitive in visita a Strasburgo appare sempre suggestivo lo spettacolo dell'emiciclo durante una seduta plenaria del Parlamento europeo, ma difficilmente i visitatori potrebbero distinguere fra i tanti eurodeputati quelli del loro paese, infatti gli "onorevoli" non sono raggruppati per provenienza nazionale, bensì per gruppi politici di appartenenza, proprio perché non sono stati eletti per rappresentare uno Stato, ma un ideale o un progetto europeo corrispondente al partito di militanza.



Purtroppo le competenze e i poteri di quella prima assemblea erano ancora limitati e per nulla paragonabili alle sovrane funzioni legislative, che qualsiasi paese democratico attribuisce al proprio parlamento, infatti i veri poteri decisionali restavano al Consiglio dei ministri, che è la voce degli Stati nazionali.

Tuttavia attraverso ciascuno di quegli eurodeputati giungeva a Strasburgo il bisogno di democrazia e la volontà di partecipazione da parte di una base popolare sempre più sensibile al grande progetto comune. All'Europa degli Stati incominciava quindi ad affiancarsi l'Europa dei cittadini.

3.13. L'Europa si allunga nel Mediterraneo: la Grecia diventa il decimo partner

Oggi, a causa della crisi che ci colpisce tutti e a causa dei problemi specifici che la riguardano, la Grecia sta in Europa con molta difficoltà e a costo di pesanti sacrifici per i suoi cittadini. Ma nel 1981 la crisi era di là da venire e la Grecia entrò in Europa salutata come culla della cultura occidentale. Inoltre essa portava ai paesi del mediterraneo, ed in particolare all'Italia, un certo vantaggio strategico.

Prima di allora il nostro era l'unico paese comunitario interamente mediterraneo e proteso verso l'altra sponda dell'antico *mare nostrum*, cioè verso l'Africa. Poi ecco un nuovo partner anch'esso profondamente immerso nel mare cantato da Omero. Si bilanciava così a Sud il peso dell'Europa comunitaria e cresceva la vicinanza strategica verso i paesi balcanici e la Turchia. Allo stesso tempo la giovane repubblica greca aveva la possibilità di consolidare la sua democrazia dopo la dittatura dei colonnelli.¹⁹

3.14. L'Atto unico europeo (AUE): la prima grande modifica dei trattati istitutivi

Gli atti di nascita delle Comunità europee sono costituiti dai rispettivi trattati fondativi, che le legittimano giuridicamente e ne fis-

19 Dal 1967 al 1974 la Grecia fu governata in maniera dittatoriale da una giunta militare salita al potere con un colpo di Stato. Quel periodo è anche conosciuto come la dittatura dei colonnelli. Dopo 7 anni di governo autoritario i militari furono costretti a lasciare il potere, non potendo più sostenere l'isolamento internazionale e la forte opposizione interna. La dittatura non abolì ufficialmente la monarchia che allora reggeva il paese, ma il re Costantino II di Grecia preferì lasciare il proprio paese per rifugiarsi a Roma. La fine della dittatura segnò però anche la fine della monarchia, che venne sostituita da una repubblica democratica.



sano i valori, le finalità e le regole. Accanto ad essi ci sono però anche i trattati di adesione, che decretano l'ingresso dei nuovi paesi partner, e i trattati di modifica, che appunto modificano e aggiornano quanto fissato nei trattati fondativi o istitutivi.

Fu appunto nel 1986 che l'Europa comunitaria sentì il bisogno di aggiornare le sue regole e lo fece attraverso l'Atto unico europeo (AUE). In realtà l'urgenza di un cambiamento risale sia al cosiddetto comitato Dooge, che dava suggerimenti per potenziare il mercato interno e la cooperazione comunitaria, sia al cosiddetto comitato Adonnino, che proponeva un rafforzamento dell'immagine della Comunità economica europea nel mondo e l'avvio di una politica estera e di sicurezza comune (PESC).

L'occasione per convocare un'apposita conferenza intergovernativa (CIG), capace di decidere su tutta la materia, fu il vertice di Milano del 28-29 giugno 1985. Ma i propositi iniziali vennero addirittura superati dall'iniziativa della Commissione, che nello stesso vertice presentò il Libro bianco sul mercato interno²⁰, cioè una serie di proposte per sviluppare l'unificazione economica e commerciale. Tutte queste proposte vennero appunto discusse, approvate e quindi inserite nell'Atto unico europeo, così chiamato perché appunto con un solo atto si regolamentava una materia tanto varia e articolata. Tanti erano gli obiettivi a cui mirava il nuovo importante strumento comunitario, fra essi ricordiamo:

- il completamento del mercato interno da realizzare entro il 1992;

20 I Libri bianchi sono dei documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre però i libri verdi espongono un programma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione.

- la riforma del processo decisionale con l'introduzione in molte materie del voto a maggioranza al posto del voto all'unanimità, al fine di limitare il diritto di veto;
- l'introduzione della procedura di codecisione tra il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri, che in molte materie dava al Parlamento la stessa dignità legislativa del Consiglio;
- l'introduzione della procedura di parere conforme del Parlamento europeo in materia di nuove adesioni;
- l'ufficializzazione dei vertici dei capi di Stato e di governo nel nuovo soggetto istituzionale denominato Consiglio europeo²¹;
- il rafforzamento della politica di coesione, che dovrà attingere, oltre che alle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)²², anche a quelle del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG);
- il potenziamento dei poteri esecutivi della Commissione;
- l'avvio di una politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Si trattava di obiettivi fondamentali per il passaggio all'Europa della seconda generazione, cioè all'Unione europea, che sarà creata successivamente con il trattato di Maastricht.

Intanto partiva la costruzione del mercato interno e con esso incominciavano a diventare operative le famose quattro libertà di circolazione; libertà di circolazione:

- delle merci;
- delle persone;
- dei servizi;
- dei capitali.

21 Vedi Quadro B/1, *Da non confondere.*

22 Vedi paragrafo 3-10.



Così infatti prescriveva l'art. 13, secondo comma dell'AUE:

Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione, delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato.

3.15. L'accordo di Schengen per conciliare libertà e sicurezza

Di tutte le libertà che caratterizzano il mercato comune, quella che più interessa il cittadino, soprattutto se giovane e desideroso di nuove esperienze oltre i confini del proprio paese, è certamente la libertà di movimento delle persone. L'obiettivo che essa persegue è appunto quello di garantire ai cittadini comunitari la possibilità di varcare le frontiere e anche di stabilirsi in un altro Stato partner in piena libertà.

Subito però si è posto il problema di come conciliare tale libertà con la sicurezza. Infatti, una volta resa esecutiva la nuova regola, la maggior facilità di movimento che ne deriva vale per tutti coloro che si trovano all'interno di uno dei paesi partner, anche se vi sono entrati da clandestini o da irregolari.

Ecco allora l'importanza del cosiddetto spazio Schengen, un accordo nato nel 1985 al di fuori del quadro comunitario tra Germania, Francia e Benelux, poi esteso ad altri paesi ed inserito nel quadro legislativo dell'Unione europea attraverso il trattato di Amsterdam del 1997.

L'accordo Schengen impone infatti agli Stati firmatari l'abolizione di tutte le frontiere interne e la creazione di uno spazio dove è garantita la libera circolazione delle persone. Allo stesso tempo compensa tale libertà interna con l'innalzamento di un'unica frontiera ester-

na²³, dove si applicano regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo, ecc.

Le disposizioni adottate dall'accordo Schengen prevedono dunque:

- l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne;
- l'adozione di un insieme di norme comuni da applicare alle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri;
- il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali;
- la creazione di un Sistema d'informazione Schengen (SIS), che consenta alle autorità nazionali preposte al controllo delle frontiere di ottenere informazioni rapide e aggiornate sulle persone in transito.

Allo spazio Schengen, che si è gradualmente esteso a quasi tutti gli Stati membri, si sono successivamente associati anche degli Stati esterni all'Ue, come la Svizzera e il Liechtenstein, inoltre vi fanno parte anche l'Islanda e la Norvegia, in quanto membri, assieme alla Svezia, alla Finlandia e alla Danimarca, dell'Unione nordica dei pasaporti.

Due casi a sé sono rappresentati dall'Irlanda e dal Regno unito: questi due paesi possono infatti avvalersi in tutto o in parte delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen in seguito ad una decisione del Consiglio europeo.

23 Sono frontiere esterne non solo quelle terrestri che interessano solo i paesi posti ai confini dell'Ue, ma anche quelle marittime che riguardano i paesi con dei tratti costieri, e quelle aeree che riguardano tutti gli scali aerei con traffico internazionale.



3.16 L'agenzia Frontex e la responsabilità globale dell'Unione europea

In anni più recenti, a seguito di una sempre più forte pressione da parte delle popolazioni extracomunitarie alle frontiere esterne dell'Unione e di una conseguente maggiore difficoltà dei singoli Stati a gestire il crescente fenomeno migratorio, nel 2004 è stata istituita l'agenzia Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea).

Compito dell'agenzia è il coordinamento dei controlli alle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri dell'Unione, nonché l'implementazione di accordi con i paesi confinanti.

È tuttavia evidente che di fronte all'incontenibile fenomeno migratorio, che oggi investe l'Europa, non basta alzare barriere verso l'esterno, ma diventa sempre più urgente sul piano non solo geopolitico, ma anche umano, una politica di aiuti verso i paesi colpiti dalla guerra, dalle dittature e dalla miseria, ecc.

Questo perché l'Unione europea ha ormai un ruolo ed una responsabilità globali e perché sono sempre di più i popoli più sfortunati che guardano con speranza all'Europa.

Quadro di approfondimento C/2

I fratelli separati dell'altra Europa

L'Europa divisa

L'Europa di cui fin qui si è parlato è naturalmente quella protagonista del processo di integrazione comunitario, cioè solo una parte del continente. Va infatti precisato che dalla conclusione della seconda guerra mondiale e fino al crollo del muro di Berlino, quando si parlava di Europa era necessario precisare a quale delle due ci si voleva riferire: se a quella orientale o a quella occidentale.

La divisione risaliva agli accordi fra i vincitori del conflitto stipulati nel 1945 dapprima a Yalta e poi a Potsdam. In quelle sedi ci si confrontò su quale sarebbe stata la sorte dell'Europa dopo la fine della guerra e si convenne che l'Unione Sovietica avrebbe esercitato la sua influenza sui paesi della parte orientale, che erano stati liberati dall'Armata rossa, mentre i paesi occidentali sarebbero rientrati sotto la tutela alleata.

Le richieste di libertà e di democrazia nell'Europa dell'est

Da allora a oriente si affermarono i vari regimi comunisti satelliti di Mosca, mentre a occidente si andava sviluppando quel processo di integrazione che abbiamo conosciuto come CECA, CEE e CEEA o Euratom.

I due polmoni dell'Europa, ben presto separati dalla cortina di ferro, non respiravano però allo stesso modo. Quello occidentale, pur con le sue contraddizioni, diventava sempre più efficiente e vigoroso, grazie alle sinergie prodotte dall'Europa comunitaria, quello orientale sempre più asfittico e sofferente a causa di una democrazia negata

e di una economia nazionalizzata e improduttiva, perché senza lo stimolo della concorrenza.

Quindi in quei paesi non tardarono a manifestarsi malumori spesso sfociati in tumulti e sommosse: erano altrettante richieste di libertà, di democrazia e di un più dignitoso tenore di vita. Ma ogni tentativo di riscatto veniva puntualmente soffocato con la forza dal cosiddetto paese guida, cioè dall'URSS, che imponeva a quegli Stati la politica interna ed estera.

Così era successo quando, dati i rapporti sempre più tesi con l'occidente, essa aveva di fatto negato ai suoi Stati satelliti la facoltà di accedere agli aiuti del Piano Marshall, facendoli passare per strategie imperialiste degli Stati Uniti.



Berlino est, 1953

I primi scricchiolii del mondo comunista si udirono a Berlino già nell'aprile del 1953, quando il governo della Repubblica democratica tedesca (Deutsche Demokratische Republik - DDR) decise di accelerare la costruzione del regime comunista liberticida. E subito gli scricchiolii rischiarono di trasformarsi in un crollo, quando a insorgere furono gli operai edili di Berlino Est, che chiedevano più pane e più democrazia. Agli operai si aggiunse rapidamente una folla tumultuante che invase tutti i quartieri della città. A quel punto i sovietici intervennero con le loro divisioni motorizzate e "ripulirono" la città. La rivolta durò quarantotto ore e fu spenta nel sangue.

Checkpoint Charlie,
muro di Berlino



Poznan (PL) e Budapest, 1956

Altri fatti di sangue si ripeterono con conseguenze ben più gravi a Poznan in Polonia nel 1956. Il giorno 28 giugno di quell'anno circa centomila persone scesero nelle strade per chiedere "pane, Dio e libertà". Intervenero a reprimere la rivolta diverse migliaia di soldati e numerosi carri armati: rimasero sul terreno settantaquattro morti.

È inutile aggiungere che senza la rivolta di Poznan non ci sarebbero stati, anche se molto tempo dopo, le manifestazioni operaie dei cantieri di Danzica, né avrebbe potuto sorgere il movimento di Solidarność. Ma soprattutto senza i fatti di Poznan non ci sarebbe stata nell'ottobre dello stesso anno la rivoluzione ungherese. Anche in quel caso intervennero duramente le truppe sovietiche, che provocarono quasi tremila morti e ristabilirono la dittatura comunista.

Praga, 1968

Analoga sorte toccò alla Cecoslovacchia nella primavera del 1968 (la primavera di Praga). Le spinte verso la democratizzazione e le riforme già godevano nel paese di un largo consenso, inoltre la stabilità del regime era messa in crisi da una forte ripresa dell'autonomismo slovacco. Il timore, da parte sovietica, che quegli sviluppi potessero minacciare la compattezza dell'intero blocco orientale portò anche in questo caso all'invasione del paese da parte delle truppe del Patto di Varsavia.

Eroe simbolo della lotta per la libertà e la democrazia del suo popolo fu il giovane studente Jan Palach, che, per denunciare al mondo intero la condizione del suo paese, si diede fuoco nella piazza San Venceslao di Praga. Era il 16 gennaio 1969, al suo funerale parteciparono seicentomila persone provenienti da tutto il paese. Fu un colpo molto duro per l'"impero" sovietico, che perse consensi in tutto il mondo.

Vale la pena ricordare che mentre a Praga il popolo insorgeva contro il comunismo, nell'Europa occidentale gli studenti manifestavano contro il capitalismo e il liberismo. Ancora una volta l'Europa confermava il suo ruolo di laboratorio della storia con tutte le sue complessità e contraddizioni.



Berlino, 1989

Ma il colpo mortale al blocco comunista venne dato dai berlinesi dell'Est la notte del 9 novembre del 1989, allorché il popolo cancellò l'ultima vergogna che l'Europa e il mondo avevano ereditato dalla guerra fredda, cioè il muro che ancora spaccava in due la capitale storica della Germania.

Fu una notte epocale, non solo per il valore simbolico dell'evento, ma anche per le conseguenze che ne derivarono. Infatti già il 30-tobre dell'anno dopo la Germania proclamava la sua riunificazione e quindi la ex Germania dell'Est poteva essere accolta in seno alla sempre più grande famiglia comunitaria, dando luogo di fatto ad un nuovo allargamento, senza però che aumentasse il numero dei paesi membri, ancora fermo a dodici, proprio perché in Europa non potevano esserci due Germanie, ma una sola finalmente riunita.

Mosca, 1991

Poi l'onda lunga di quel crollo arrivò fino a Mosca, provocando l'implosione, nel dicembre del 1991, della stessa Unione Sovietica. Infatti era successo che, a cominciare dal mese di marzo del 1990, sei repubbliche ex sovietiche avevano colto quell'occasione per staccarsi dall'URSS.

Successivamente a Mosca la crisi precipitò a causa di un colpo di Stato consumato fra le mura del Cremlino, che portò alla destituzione del presidente Gorbaciov, sostituito dal nuovo presidente Eltsin.

Ne seguì la soppressione dell'URSS e la costituzione al suo posto di una Confederazione di Stati indipendenti (CSI). Da Lenin a Gorbaciov l'impero comunista era durato settantaquattro anni.

Così, mentre l'esperienza sovietica concludeva il suo corso, la nuova Europa si preparava a crescere, accogliendo nel giro di pochi anni gli Stati europei ex comunisti.

4

Da Maastricht a Lisbona
attraverso il fallimento
della Costituzione

4.1. Maastricht: una storica pietra miliare sul cammino dell'Europa

Come le antiche vie lastricate¹ di selce, che percorrevano l'Europa romana dalla Cirenaica alla Britannia e dalla Spagna alla Mesopotamia, portando, miglio dopo miglio, le legioni, i coloni, la lingua, il diritto e le aquile di Roma, così anche la strada su cui avanza l'Europa moderna ha le sue pietre miliari. Una delle più importanti è piantata metaforicamente a Maastricht, antica e suggestiva città dell'Olanda, anch'essa di origine romana, posta sulle rive della Mosa².

Naturalmente la pietra miliare collocata a Maastricht non è un cippo marmoreo, ma il celebre trattato, firmato in quella città il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Esso però non rappresenta una delle tante tappe intermedie del processo di integrazione europea, ma una vera stazione di posta, dove cambiare i cavalli e riprogrammare il percorso, per correre più veloci e più diretti verso il grande traguardo o la sfida finale, cioè la federazione europea.

Il livello di integrazione raggiunto a Maastricht spazia infatti su un più ampio orizzonte rispetto a quello strettamente economico dell'originaria Comunità economica europea ed è finalmente caratterizzato da una vocazione politica unitaria sia interna che verso il resto del mondo.

Proprio grazie alle nuove e più ampie competenze attribuite alla politica comunitaria, la vecchia Comunità economica europea perde da quel momento l'attributo "economica", che fino ad allora la limita-

1 Dall'espressione latina *via strata* (*via lastricata*) deriva la parola italiana strada.

2 Gli antichi romani avevano piantato a Maastricht una vera pietra miliare, allorché fondarono la città nel 50 a. C. con il nome di *Mosae Trajectum* (attraversamento della Mosa).

va al solo mercato, per diventare *tout court* Comunità europea, quindi la sigla CEE viene sostituita dalla sigla CE.

Ma non basta, alle competenze ampliate della nuova CE si aggiungono due nuovi ambiti di intervento: quello della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quello della cooperazione nella giustizia e nella sicurezza interna (JAI o GAI). Sono appunto questi ulteriori due settori che, assieme a quello della CE, vanno a formare metaforicamente i famosi tre pilastri del tempio di Maastricht, tre pilastri di un tempio immaginario chiamato appunto Unione europea.

Tuttavia la neonata Unione europea, che peraltro non è ancora dotata di personalità giuridica, non sostituisce la Comunità europea, come avverrà più tardi con il trattato di Lisbona, ma la inserisce nel primo pilastro della sua struttura architettonica assieme al pilastro della politica estera e di sicurezza comune e a quello della cooperazione nella giustizia e della sicurezza interna.

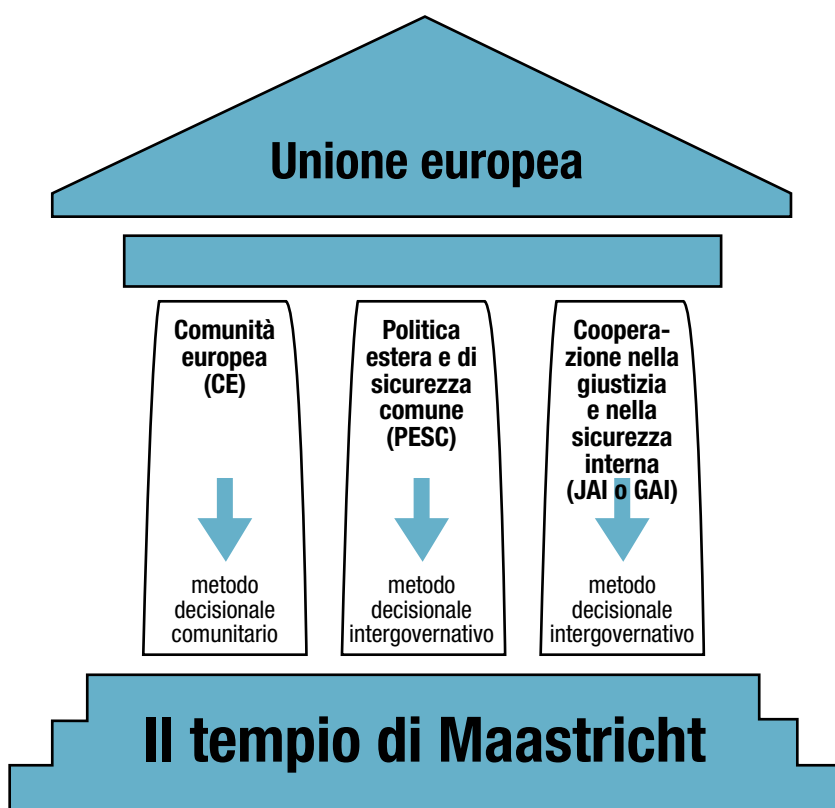
4.2. I tre pilastri del tempio di Maastricht

L'idea dei tre pilastri non risponde naturalmente alla scelta di ricorrere ad una simpatica metafora per spiegare l'Europa, ma sta a indicare il diverso processo decisionale che distingue i tre grandi settori della politica europea.

Infatti alle materie del primo pilastro si applica il metodo comunitario o procedura di codecisione. In questo caso ogni norma parte dall'iniziativa della Commissione europea, che rappresenta l'organo non solo esecutivo ma anche propositivo, poi viene votata e adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che insieme costituiscono il potere legislativo e decisionale, quindi passa al controllo della Corte di giustizia, che ne verifica la conformità rispetto al diritto primario

contenuto nei trattati, in fine ritorna alla Commissione che la rende esecutiva, quindi segue il percorso legislativo di ogni vera democrazia federale.

Invece le materie del secondo e del terzo pilastro rientrano nel processo decisionale intergovernativo; in questo caso a decidere è il Consiglio, cioè i ministri competenti degli Stati membri, mentre rimangono molto marginali sia il coinvolgimento della Commissione, sia quello del Parlamento europeo; inoltre tali settori non rientrano affatto nella giurisdizione della Corte di giustizia.





4.3. Più unione nel rispetto della democrazia

Le ragioni del nuovo soggetto nato a Maastricht e chiamato Unione europea sono implicite nell'art. 1 (ex art. A) del trattato, che qui è riportato nella versione modificata e aggiornata del trattato di Amsterdam:

Con il presente trattato le alte parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea in appresso denominata Unione. Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

Coerente con quel forte richiamo all'unione dei popoli e alla democrazia dei cittadini, la neonata Unione europea, come si è visto, si pone degli obiettivi specifici per ciascuno dei tre pilastri.

Obiettivi del primo pilastro:

- rafforzare la legittimità democratica e l'efficacia delle istituzioni;
- istituire la cittadinanza europea;
- sviluppare la dimensione sociale della comunità;
- attuare una politica economica e monetaria;
- completare il mercato interno.

Obiettivo del secondo pilastro:

- porre in atto una politica estera e di sicurezza comune.

Obiettivo del terzo pilastro:

- avviare una collaborazione nel campo della giustizia e nella sicurezza interna.

Si tratta dunque di un programma ambizioso, che non ha tardato a produrre profonde innovazioni nella vita interna dell'Unione e nei suoi rapporti esterni.

4.4. La nuova Europa di Maastricht

Il primo cambiamento ha subito significato meno Europa degli Stati e più Europa dei cittadini. Infatti si è scelto di procedere ulteriormente su quella strada della democrazia già intrapresa nel 1979 con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e proseguita con le riforme introdotte dall'Atto unico europeo.

E proprio per garantire più legittimità democratica alle istituzioni comuni, viene introdotta in quasi tutte le materie del primo pilastro la procedura legislativa di codecisione, riconoscendo così al Parlamento europeo, cioè alla camera dei cittadini, una autorità ed una dignità uguale a quella del Consiglio, che invece rappresenta la camera degli Stati. Inoltre il Parlamento viene coinvolto nella delicata procedura di investitura della Commissione, il cui mandato passa pertanto da quattro a cinque anni, proprio per adeguarlo alla durata della legislatura del Parlamento.

Naturalmente la riforma democratica non può completarsi senza l'istituzione della cittadinanza europea; una nuova cittadinanza che va ad aggiungersi a quelle nazionali senza tuttavia abolirle. Quindi quella europea è una cittadinanza di secondo livello che definiremo comune, in quanto inclusiva rispetto a tutte le singole cittadinanze nazionali. In sostanza, chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro continua a conservarla, ma allo stesso tempo diventa cittadino dell'Unione.



Dalla nuova cittadinanza europea, che è tale *de facto* oltre che *de iure* solo se vissuta in maniera fortemente consapevole ed attiva, ci derivano naturalmente nuovi diritti, ossia:

- il diritto di circolare e di risiedere liberamente in qualsiasi paese membro dell'Unione;
- il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni europee e alle elezioni comunali nello Stato in cui si risiede, anche se questo è diverso dallo Stato di cui si è cittadini;
- il diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di un qualsiasi Stato membro, qualora il cittadino europeo si trovi in un paese terzo, in cui il suo Stato di provenienza non è rappresentato;
- il diritto di petizione dinnanzi al Parlamento europeo e il diritto di appellarsi al Mediatore europeo.

La nuova democrazia, proprio perché più vicina ai bisogni del cittadino, diventa anche titolare di nuove politiche che abbracciano i più vari settori, quali:

- la tutela dei consumatori;
- la cultura, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù;
- la politica industriale;
- le reti transeuropee.

Allo stesso modo, anche in materia di politica sociale vengono fissati nuovi obiettivi finalizzati a:

- promuovere l'occupazione;
- sviluppare le risorse umane;
- migliorare le condizioni di vita e di lavoro;

- integrare le persone escluse dal mercato del lavoro;
- garantire un'adeguata protezione sociale.

Tuttavia il traguardo che più di altri rende famoso il trattato di Maastricht, non solo nell'immaginario popolare, ma anche nella sostanza, è certamente l'Unione economica e monetaria avente come obiettivo finale l'adozione dell'euro.

4.5. A grandi passi verso la moneta unica

L'Euro, che ormai da parecchi anni passa nelle nostre mani, non è però solo una moneta, tanto che l'art. I-8 della Costituzione lo inseriva nell'elenco dei simboli dell'Unione europea assieme alla bandiera, all'inno, al motto e alla giornata europea. Se poi la Costituzione è stata bocciata, questo nulla toglie al significato identitario e al valore politico dell'euro. Inoltre l'euro ha anche una forte valenza storica, al punto da essere definito il sigillo mancante sui trattati di pace che pongono fine alla seconda guerra mondiale.

Proprio per la sua portata non solo monetaria e non solo economica, l'euro, che ufficialmente nasce a Maastricht, è necessariamente il risultato di pazienti confronti politici, di analisi di mercato, di indagini sociologiche, di decisioni, accordi, compromessi, tensioni, polemiche, ecc., che non solo precedono il trattato che lo istituisce, ma continuano anche oltre la sua entrata in circolazione e trovano terreno fertile nell'attuale momento di crisi.

Fra le tappe più importanti della moneta unica va ricordata l'introduzione del sistema monetario europeo (SME) e dell'ECU³, gli

3

Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.11.

studi del Comitato Delors⁴, la firma e l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, la creazione della Banca centrale europea (BCE), la selezione dei paesi con i conti in regola per adottare la nuova moneta unica⁵, ecc.

A Maastricht vengono inoltre fissate anche le fasi tecniche per giungere all'adozione dell'euro:

- la prima fase, di fatto già iniziata il 1° luglio 1990, introduce la libera circolazione dei capitali;
- la seconda prevede la convergenza delle politiche economiche dei paesi candidati;
- la terza, iniziata nel gennaio del 1999, segna la nascita della moneta unica e la costituzione della Banca centrale europea (BCE).

L'euro diventerà poi moneta circolante a partire dal 1° gennaio 2002.



4 Nel giugno del 1988 il Consiglio europeo, dopo aver confermato l'intenzione di procedere verso la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), assegnò ad un comitato guidato da Jaques Delors, all'epoca presidente della Commissione europea, il mandato di elaborare un programma per il raggiungimento di essa.

5 A differenza della cittadinanza europea, che è definita comune perché include le singole cittadinanze nazionali senza abolirle, l'euro è invece una moneta unica, perché abolisce e sostituisce tutte le monete nazionali.

4.6. I criteri di Maastricht

Inoltre, sempre il trattato di Maastricht, allo scopo di garantire un equilibrato sviluppo economico all'interno dell'area euro, fissa dei precisi criteri di convergenza, che devono essere rispettati da parte degli Stati che adottano la moneta unica.

Si tratta di diversi criteri, di cui però particolarmente importanti sono i primi due:

- il primo stabilisce che il debito pubblico dello Stato non deve superare il 60% del prodotto interno lordo (PIL);
- il secondo prescrive che il disavanzo o deficit dei conti dello Stato non può andare oltre il 3% del PIL;
- altri criteri impongono una soglia all'inflazione e un contenimento della fluttuazione all'interno degli accordi di cambio fra le monete.

I primi due vincoli sono tuttora validi e comportano, per i paesi meno virtuosi che ancora non li rispettano, quelle politiche di rigore che anche in Italia tutti conosciamo.

In realtà, dopo oltre due decenni dall'entrata in vigore del trattato, anche a causa della recente crisi economica finanziaria, ben pochi sono gli Stati che li rispettano. E non sempre si tratta dei soliti paesi indisciplinati tra cui l'Italia: infatti nel 2003 furono proprio la Francia e la Germania a finire tra i partner inadempienti, tanto da vedersi costretti a richiedere una riforma del trattato.

Poi a finire stabilmente sul banco degli imputati sono stati i paesi mediterranei e in primis la Grecia, le cui difficoltà sono state moltiplicate dalla recessione mondiale partita dagli Stati Uniti d'America, patria degli uragani non solo meteorologici, e poi approdata in Europa, dove purtroppo ha trovato condizioni particolarmente favorevoli.



4.7. Come unire senza opprimere

Oggi la profonda e diffusa crisi economica non aiuta certo il processo di integrazione europea, e non aiuta la realizzazione di quella *“unione sempre più stretta fra i popoli”* auspicata nell'art. 1 del trattato. Tuttavia a Maastricht vengono fatti dei passi assai importanti verso quel federalismo vagheggiato nell'isolamento di Ventotene da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni, e poi coltivato dai padri fondatori.

Ma con quale formula, si sono chiesti fin dall'inizio i federalisti, si potranno conciliare in un'Europa unita la governabilità con la democrazia, l'unificazione col decentramento, la coesione con l'autonomia?

Una risposta, peraltro non nuova, è fornita dall'art. 5 CE, in cui sono impliciti i tre principi che stanno alla base di una corretta attribuzione e di una efficiente gestione delle competenze a livello comunitario, nazionale e locale; essi sono:

- il principio di attribuzione, in base al quale la Comunità non può andare oltre i compiti che le sono esplicitamente assegnati;
- il principio di sussidiarietà, secondo cui alla Comunità vengono attribuite solo quelle competenze che non possono essere svolte altrettanto bene a livello statale o locale;
- il principio di proporzionalità, per il quale l'azione della Comunità deve essere commisurata agli obiettivi da raggiungere.

Dei tre principi, quello di attribuzione e quello di proporzionalità sono i più immediatamente evidenti. In merito invece al principio di sussidiarietà, di cui si è già detto⁶, vale la pena di ribadire che esso si

6 Vedi Quadro B/1.

basa sul presupposto che in una democrazia i poteri devono stare il più possibile vicino ai cittadini, al fine di garantirne la visibilità e il controllo. Vengono invece trasferiti più in alto solo quelli che sono più convenientemente e più proficuamente esercitabili ai livelli superiori.

Quindi la formula della sussidiarietà può essere così enunciata: “*decentrare tutto ciò che è possibile, accentrare solo ciò che è necessario*”.

4.8. Il vascello Europa tra tempeste e bonacce

Dalla firma del trattato di Roma all'entrata in vigore del trattato di Maastricht trascorrono trentasei anni. Nel frattempo l'Europa, che oltre a percorrere le vie di terra batte anche le rotte di mare, ha solcato molte acque e toccato altrettanti porti. Dopo essere salpata dalle foci del Tevere nel 1957, ha risalito il Tamigi nel 1973, è approdata in Grecia nel 1981 e nel 1986 ha raggiunto la Spagna e il Portogallo, pronta a intraprendere nuove rotte. Di conseguenza anche il suo equipaggio è cresciuto, da sei a nove, a dieci, a dodici baldi marinai, mentre altri erano pronti a salire a bordo.

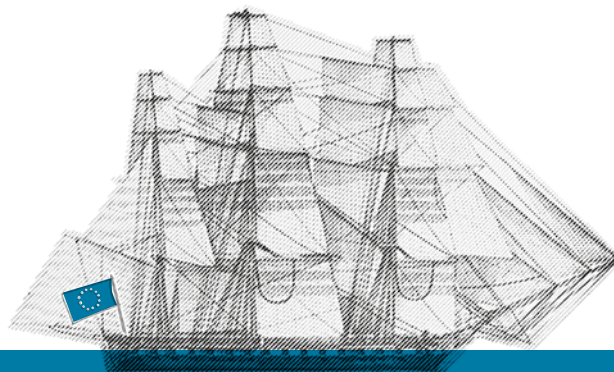
Quante miglia ha dunque già macinato il vascello a dodici stelle? Certamente tante guardando indietro, poche rispetto alla meta ancora lontana.

Ci sono stati momenti di tensione all'interno del suo stesso equipaggio, dovuti al riaffiorare di egoismi nazionali e di atavici pregiudizi, o al manifestarsi di nuove diffidenze. Ci sono state insidie esterne, come le crisi petrolifere del 1973 e del 1979 scatenate dai conflitti mediorientali, che avevano fatto scricchiolare paurosamente l'economia mondiale. C'è stato il crollo del muro di Berlino, che ha provocato un effetto domino distruttivo su tutta l'Europa comunista e ha obbligato l'occidente a pensare ad una nuova politica nei confronti dei popoli

fratelli separati.

Spesso in quei frangenti, anziché dimostrarsi più uniti e solidali, gli Stati membri o si sono mossi in ordine sparso, o hanno comunque anteposto l'interesse proprio a quello comune, oppure hanno tentato di scaricare sui vincoli e sulle decisioni comunitarie le colpe dei loro problemi interni.

Poi comunque il vento in poppa ha ripreso a soffiare sul vascello Europa. E allora, eccolo di nuovo in navigazione verso nuovi successi ed ecco, come si è visto, l'elezione diretta del Parlamento europeo, la politica di coesione a favore delle regioni in ritardo di sviluppo, l'entrata in vigore del mercato unico, l'avvio di una politica economica e monetaria, l'istituzione della cittadinanza europea e persino una nuova attenzione verso i giovani attraverso i programmi Socrates e Leonardo, che permettono agli studenti universitari di seguire parte dei loro studi in altri paesi europei o di collaudare le loro competenze professionali sul banco di prova del nuovo mercato.



4.9. L'Europa dei Quindici: entrano l'Austria, la Finlandia e la Svezia

Intanto il vascello Europa, dopo aver toccato i porti di Spagna e Portogallo, ha decisamente cambiato rotta scegliendo di solcare le acque del Danubio, il più cosmopolita fiume europeo, fino a scorgere le guglie della cattedrale di Santo Stefano che svettano maestose sulla città di Vienna e poi, senza concedersi pausa, ha magicamente volto la prua verso il Mar Baltico e le fredde acque scandinave.

Così dal 1° gennaio 1995 tre nuovi partner entravano nell'Unione europea: l'Austria, la Finlandia e la Svezia.

Anche questa volta fra i paesi candidati compariva la Norvegia, come già nel 1973, ma così come allora il paese dei fiordi, del merluzzo e della caccia alla balena ha finito per starsene fuori, sempre a causa di un referendum interno con esito negativo condizionato dalle lobbies del mercato del pesce insofferenti alle leggi comunitarie sulla salvaguardia del patrimonio ittico.

Entravano dunque un glorioso paese mitteleuropeo e due paesi nordici, tutti e tre statisticamente benestanti, che rendevano l'Unione europea più ricca e ne estendevano i confini ben oltre il Circolo polare artico.

La Svezia recava in dote la sua economia rigorosamente ecocompatibile e un avanzatissimo stato sociale; la Finlandia offriva il mitico paesaggio delle renne e di Babbo Natale ricco di suggestione ma anche di risorse naturali, e l'Austria, oltre al suo splendido paesaggio di montagne e di laghi, portava una fetta importante di storia, di cultura e di arte europea.

4.10. Dal trattato di Amsterdam una nuova sensibilità verso il sociale

Intanto, anche grazie al contributo dei nuovi arrivati, la legislazione sociale si era ulteriormente sviluppata in alcuni settori cruciali, come la libera circolazione dei lavoratori, la protezione della salute sui luoghi di lavoro, le pari opportunità tra gli uomini e le donne, ecc. Tuttavia restava molto grave l'endemico problema della disoccupazione, che, se pur in misura diversa, investiva e purtroppo ancora investe l'intera area comunitaria.

L'Europa degli anni Novanta produceva il 20% della ricchezza mondiale e, pur avendo appena il 6% della popolazione del globo, era già in grado di soddisfare il 92% della domanda del suo mercato interno ed era di fatto la più grande potenza commerciale del mondo. Tuttavia essa era afflitta da diciotto milioni di disoccupati di lunga durata, pari all'intera popolazione dell'Austria e del Belgio messi assieme. Inoltre un quarto dei giovani restava ancora in attesa di entrare nella vita lavorativa.

Quindi il problema della disoccupazione doveva diventare una priorità non solo per gli Stati, ma anche per l'Unione europea e questo fu possibile attraverso il trattato di Amsterdam.

Infatti il 17 giugno 1997 i capi di Stato e di governo dell'Unione europea riuniti in Olanda raggiunsero un accordo politico su un nuovo trattato di ampia portata, i cui obiettivi possono essere così riassunti:

- porre l'occupazione e i diritti dei cittadini quale punto focale dell'Unione;
- eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza;
- rafforzare il ruolo dell'Unione sulla scena mondiale;
- rendere più efficiente l'architettura politica dell'Unione.

In materia di libera circolazione e di rafforzamento della sicurezza interna il trattato integra il sistema di Schengen⁷ nel quadro istituzionale dell'Unione europea, applicando però il sistema della cooperazione rafforzata, a cui aderiscono per il momento solo tredici Stati.

Sulla politica estera e di sicurezza comune il nuovo testo continua a dichiarare che i capi di Stato e di governo devono decidere all'unanimità le strategie comuni per guidare l'azione dell'Unione; precisa però che l'astensione di uno Stato non può bloccare la decisione degli altri e naturalmente lo Stato che si astiene può non partecipare all'azione. Quindi una eventuale astensione non si trasforma più in ostruzione, anche se nega la possibilità di una azione comune.

Circa il rafforzamento della democrazia nelle istituzioni, il trattato estende la procedura di codecisione del metodo decisionale comunitario già previsto dal trattato di Maastricht, dando quindi più poteri al Parlamento europeo e più competenze alla Commissione e alla Corte di giustizia.

L'obiettivo più importante del trattato è però quello di dare alla politica sociale la stessa importanza della politica economica, in particolare promuovendo un elevato livello di occupazione.

Ovviamente l'inserimento nel trattato di qualche articolo sull'occupazione non poteva bastare a produrre posti di lavoro. Tuttavia la nuova possibilità di condividere fra gli Stati le migliori prassi, di coordinare le politiche lavorative a tutti i livelli, di favorire il dibattito fra le parti sociali a livello europeo poteva costituire un importante valore aggiunto.

Quindi i governi dei Quindici lasciarono il paese dei tulipani impegnandosi ad adottare le seguenti misure:

7 Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.15.

- dare alle politiche nazionali per l'occupazione un indirizzo coerente con quello della politica economica comunitaria;
- promuovere un livello professionale flessibile e qualificato capace di adattarsi al mercato europeo del lavoro e in grado di reagire rapidamente alle trasformazioni dell'economia.

4.11. Una società europea che non offre ai giovani prospettive di occupazione è minacciata nelle sue stesse fondamenta

In realtà il problema della disoccupazione e il rapporto tra formazione e occupazione avevano iniziato ad agitare i sonni della Commissione europea ben prima del Consiglio di Amsterdam. Ne fa testo il Libro bianco⁸ su istruzione e formazione dal titolo *Insegnare e apprendere. Verso una società conoscitiva* uscito il 29 novembre 1995.

Già in quel documento si diceva: *“L'istruzione e la formazione appaiono come l'ultimo possibile rimedio al problema dell'occupazione”*, pur nella consapevolezza che *“l'istruzione e la formazione non possono evidentemente risolvere da sole il problema della disoccupazione e più in generale quello della competitività delle industrie e dei servizi”*. Infatti sono anche necessarie delle scelte politiche a favore della ricerca e dell'innovazione.

Continuando poi la sua analisi, il Libro bianco affermava:

Considerare l'istruzione e la formazione in relazione con il problema della disoccupazione, non significa che esse devono ridursi a un'offerta di qualificazioni (in altre parole non devono servire solo a insegnare un mestiere). La loro funzione essenziale è l'inserimento sociale e lo sviluppo personale mediante la condivisione di valori comuni, la trasmissione di un patrimo-

8 Vedi Capitolo 3, paragrafo 3.14, nota 18.

nio culturale e l'apprendimento dell'autonomia. Ma oggi questa funzione essenziale risulta minacciata se non è accompagnata da un'apertura di una prospettiva a livello di occupazione.

Poi la Commissione giungeva alla seguente conclusione:

Una società europea che pretenda di insegnare ai propri giovani i valori della cittadinanza, senza che tale insegnamento offra loro prospettive di occupazione, si vedrebbe minacciata nelle sue stesse fondamenta.

In fine, per promuovere alcune linee d'azione comuni, la Commissione indicava cinque obiettivi generali:

- incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze;
- avvicinare la scuola all'impresa;
- lottare contro l'esclusione;
- promuovere la conoscenza di due lingue comunitarie oltre alla lingua madre;
- porre su un piano di parità gli investimenti materiali e gli investimenti nella formazione.

4.12. Il trattato di Nizza per far posto a nuovi partner e la “Dichiarazione sul futuro dell'Unione”

Mentre il tema dell'occupazione restava e resta tuttora prioritario, diventava sempre più urgente anche quello dell'accoglienza di ben dieci nuovi partner previsto per il 1° maggio 2004. L'accoglienza si presentava infatti particolarmente impegnativa, perché nella storia dell'integrazione europea mai si erano visti entrare in un solo colpo ben dieci nuovi membri. Inoltre era giusto che i candidati, dopo aver

sopportato una lunga attesa e degli esami severissimi, trovassero tutto pronto nella casa comune, e quindi bisognava assicurare un posto adeguato anche all'interno delle istituzioni.

Proprio in vista della nuova dimensione dell'Unione, i capi di stato e di governo riunitisi a Nizza il 7-8 dicembre del 2000 procedettero prima di tutto all'aggiornamento dell'apparato istituzionale, rimasto praticamente immutato dal trattato di Roma. In particolare ritennero importante rivedere non solo la composizione degli organi istituzionali, ma anche le regole del governo europeo.

Tuttavia l'aspetto istituzionale non era l'unica urgenza a cui dare una risposta. Era anche necessario organizzare un dibattito più vasto e approfondito sul destino dell'Europa allargata. Per questo venne prodotta una *“Dichiarazione sul futuro dell'Unione”*, che poi fu allegata al testo del trattato. In essa si conveniva sulla necessità di aprire un confronto, il più approfondito e il più democratico possibile sulle seguenti priorità:

- la semplificazione del diritto primario dell'Unione attraverso l'unificazione dei quattro trattati vigenti in un solo testo chiaro e leggibile, infatti l'esistenza di ben quattro trattati ancora in vigore era causa di confusione, di sovrapposizioni e di costi inutili;
- la delimitazione delle competenze in seno all'Unione e la definizione del loro livello di esercizio (comunitario, nazionale e regionale), cioè bisognava stabilire chi fa che cosa;
- la giusta collocazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo la sua solenne proclamazione a Nizza il 7 dicembre 2000; infatti, non essendo stata inserita nei trattati, la Carta di Nizza rimaneva un documento di grande portata morale, ma di nessun valore giuridico, quindi bisognava trovare il modo di renderla vincolante per tutti gli Stati membri;

- il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel dibattito istituzionale dell'Unione: in particolare si sentiva la necessità di informare i Parlamenti nazionali sull'attività legislativa dell'Unione, affinché potessero vigilare sul rispetto della sussidiarietà.



4.13. Una Costituzione per l'Europa

Era dunque sempre più sentito il bisogno di dare all'Europa un assetto più democratico e più funzionale, di riordinare il diritto comunitario e di rifondare l'Unione secondo un progetto rispondente alla sua nuova dimensione. Del resto, questo era anche l'obiettivo della *"Dichiarazione sul futuro dell'Unione"* allegata al trattato di Nizza. Infatti, se quelle riforme erano già urgenti nell'Europa dei Quindici, esse diventavano indispensabili nell'Europa dei Venticinque, dei Ventisette, dei Ventotto, ecc. Solo così erano garantiti il ruolo internazionale, la governabilità, la democrazia e la crescita.

Consapevole di ciò, il Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 decise di dare il via alla grande riforma dell'Unione europea, convocando una Convenzione (la seconda dopo quella che aveva prodotto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), denominata *"Convenzione sul futuro dell'Unione"*, col compito di predisporre il testo di una Costituzione europea, o meglio il testo di un *"Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"*.

A qualche studente il termine convenzione forse richiama alla memoria la famosa Assemblea costituente della rivoluzione francese, precisamente quella che il 20 settembre 1792 dichiarò decaduta la monarchia dei Borboni. Però nel nostro caso il richiamo storico non aiuta, perché la convenzione decisa a Laeken non era una assemblea costituente, ma piuttosto un organo redigente. Cioè non aveva i poteri di approvare una nuova costituzione, ma aveva solo il mandato di progettare un testo di un trattato costituzionale⁹.

9 Come tutti i trattati, anche quello istitutivo della Costituzione europea prima di entrare in vigore doveva ottenere la firma dei capi di Stato e di governo e la ratifica parlamentare o referendaria da parte degli Stati membri.

Tuttavia la Convenzione venne ugualmente investita di un grande significato perché, essendo largamente rappresentativa, permetteva di estendere il dibattito sul futuro dell'Unione europea a tutti i livelli istituzionali e della società civile sia dell'Unione, sia degli Stati membri¹⁰. Essa inoltre era un'assemblea molto aperta, infatti divulgava puntualmente i risultati dei lavori sul suo sito Internet, cosicché anche il comune cittadino poteva essere informato in tempo reale. Inoltre all'interno della Convenzione funzionava un *praesidium*, cioè un organo più ristretto con funzioni di coordinamento.

4.14 Perché una Costituzione per l'Europa?

Alla Convenzione venne dunque affidato il mandato di redigere il testo di un trattato costituzionale, avendo come linee guida i punti già indicati dalla “*Dichiarazione sul futuro dell'Unione*”. Infatti dopo numerose sedute e dibattiti spesso estenuanti, il 13 giugno 2003 la Convenzione adottò un testo costituzionale, che il 20 giugno presentò al Consiglio europeo di Atene. A quel punto i lavori passavano nelle mani della Conferenza intergovernativa (CIG), che iniziò i lavori il 4 ottobre dello stesso anno.

10 L'organico della Convenzione era costituito da un presidente (il francese Valéry Giscard d'Estaing), due vicepresidenti (l'italiano Giuliano Amato e il belga Jean Dehaene), quindici rappresentanti dei governi degli Stati membri (per l'Italia Gianfranco Fini), tredici rappresentanti dei governi degli Stati candidati (erano rappresentati, oltre ai dieci Stati allora in procinto di entrare nell'Unione europea, anche la Romania, la Bulgaria e la Turchia), trenta parlamentari degli Stati membri (per l'Italia Marco Follini per la maggioranza e Lamberto Dini per la minoranza), ventisei parlamentari degli Stati candidati, sedici rappresentanti del Parlamento europeo (tra cui gli allora eurodeputati italiani Antonio Tajani e Cristina Muscardin), due rappresentanti della Commissione europea, per un totale di centocinque “convenzionali”.



Ma perché una Costituzione europea, dal momento che gli Stati nazionali hanno tutti la loro e che cosa offrirebbe di più una nuova costituzione? E, prima di tutto, che cos'è una costituzione?

Innanzitutto una costituzione è un po' il vangelo di uno Stato, infatti è quella sorta di testo sacro che contiene i principi fondanti dello Stato stesso, che stabilisce i diritti e i doveri dei cittadini, che disegna l'apparato istituzionale e ne fissa le competenze.

Naturalmente le costituzioni possono essere di livello statale, come nel caso dell'Italia, o di livello federale, come nel caso degli Stati Uniti d'America. Ma possono anche essere di livello regionale, o provinciale, o comunale, e in questo caso si chiamano statuti, ma la sostanza non cambia.

E perché allora una Costituzione europea dal momento che l'Europa non è né uno Stato nazionale, né uno Stato federale, né, tantomeno, una realtà territoriale subnazionale? La risposta è semplice: la Costituzione europea doveva essere una tappa importante nella costruzione della nuova Europa.

Con la sua adozione si intendeva prima di tutto fornire una risposta alle sfide di un'Europa allargata, che erano e sono in primo luogo la governabilità, la stabilità, l'efficienza e la capacità di parlare al resto del mondo.

In secondo luogo si voleva colmare il deficit di democrazia tuttora esistente, avvicinare il potere comunitario al cittadino, rendere più trasparenti le istituzioni e semplificare le burocrazie.

Circa il perché di una Costituzione europea dal momento che gli Stati membri ne hanno già una, anche qui è facile trovare una risposta. Basti pensare che la Costituzione europea era un po' come la cittadinanza europea, di cui si è già parlato¹¹. Essa cioè non ave-

11 Vedi Capitolo quarto, paragrafo 4.4.

va la caratteristica di essere unica, come avviene per l'euro, ma di essere comune ed inclusiva, quindi era chiamata a coesistere con le costituzioni nazionali, allo scopo di armonizzarne i principi e i valori in una dimensione europea. In fine che cosa doveva offrire in più la Costituzione europea? Molte cose le abbiamo già elencate, ma possiamo aggiungerne altre. Essa infatti, includendo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, consolidava la cittadinanza europea, riconoscendo nuovi diritti e rafforzando il principio della democrazia partecipativa, perché offriva al cittadino la possibilità di presentare una petizione al Parlamento europeo e introduceva il diritto di iniziativa popolare.

Questo diritto comporta che, su iniziativa di almeno un milione di cittadini europei appartenenti a un numero rilevante di Stati membri, la Commissione può essere indotta a presentare una proposta legislativa che va incontro alle loro richieste.

Ma torniamo a seguire la Costituzione europea nel suo iter lungo e complesso. Si è detto che il compito della Conferenza intergovernativa era quello di riaprire il confronto e di giungere al miglior compromesso fra i rappresentanti dei governi dei venticinque stati membri. Inevitabilmente ne uscì un testo limato rispetto a quello adottato dalla Convenzione e fu appunto quel testo, ufficialmente denominato *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, ma conosciuto dalla gente come Costituzione europea, che il 29 ottobre 2004 venne sottoposto alla firma del Consiglio europeo straordinariamente riunitosi a Roma.



4.15. L'Unione europea apre le porte ai fratelli separati dell'est e a due piccoli Stati sentinella nel cuore del Mediterraneo

Ancor prima però che la nuova Costituzione giungesse a Roma, l'Unione europea portava a termine la tappa più coraggiosa e delicata del suo allargamento, che tanto aveva impegnato il Consiglio europeo di Nizza.

Quando gli studenti di oggi saranno adulti forse vivranno in un'Unione europea composta da trenta o più paesi in cui si parleranno quasi altrettante lingue, sperimenteranno una varietà culturale unica al mondo e potranno collaborare a un grande progetto di solidarietà, che unirà più di mezzo miliardo di persone.

Se ciò sarà possibile è anche perché il 1° maggio 2004 l'Unione europea ha ufficialmente aperto le porte a otto repubbliche dell'Europa dell'est e ai due staterelli insulari.

Così, diventavano membri effettivi dell'Unione:

- le tre repubbliche baltiche già appartenenti alla ex Unione sovietica (Estonia, Lettonia e Lituania);
- cinque Stati dell'Europa centro-orientale, cioè la Polonia, la Repubblica Ceca, la Repubblica Slovacca, l'Ungheria e la Slovenia;
- a questi otto paesi che formano una fascia territoriale senza soluzione di continuità dal 45° al 60° parallelo nord, si aggiunsero le repubbliche mediterranee di Malta e di Cipro¹².

Ritornavano così a respirare assieme i due polmoni dell'Europa

12 L'isola di Cipro è politicamente divisa tra la Repubblica greco-cipriota e la Repubblica turco-cipriota. Ma, anche se la seconda non è riconosciuta a livello internazionale, di fatto solo la Repubblica greco-cipriota fa parte dell'Unione.

(quello occidentale e quello orientale), finalmente riuniti nello stesso corpo, dopo decenni di traumatica separazione¹³.

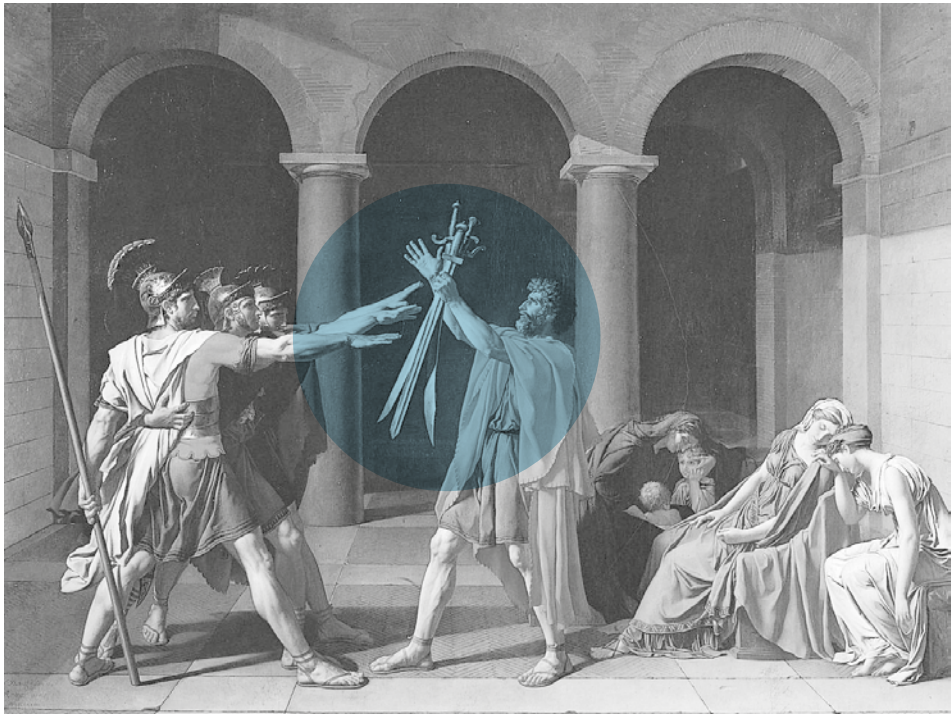
4.16. La firma della Costituzione: Roma di nuovo capitale d'Europa

Era intanto giunto il grande momento per l'Italia e per Roma. Del resto sembrava anche motivo di buon auspicio che la nuova Costituzione venisse firmata nella città eterna esattamente dove quarantasette anni prima era stato siglato l'atto di nascita della Comunità economica europea e della Comunità europea per l'energia atomica.

L'orgoglio italiano venne soddisfatto, anche se per prassi ad ospitare l'evento avrebbe dovuto essere l'Olanda, che in quel momento deteneva la presidenza semestrale. E quindi il 29 ottobre 2004 si ripeté a Roma, come allora in Campidoglio, come allora nella sala degli Orazi e dei Curiazi e come allora sotto lo sguardo severo delle due statue monumentali dei papi Innocenzo III e di Urbano VII, la cerimonia ufficiale delle firme sul librone del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*.

Quanta storia contiene quella sala! Forse più di tutte le altre sale del mondo. Lì era stato firmato il primo trattato di Roma, ma molti secoli prima quelle mura erano state testimoni del magistero spirituale e della magnificenza temporale dei romani pontefici. Lo testimoniano le enormi statue dei due papi che dominano e giganteggiano su chiunque abbia dimensioni umane. E moltissimi secoli prima quel colle era stato l'ombelico del mondo allora conosciuto, cioè della *res publica* romana. A richiamarlo alla memoria ci pensa una enorme parete affrescata col celebre episodio degli Orazi e dei Curiazi.

13 La riunificazione continuerà poi con l'annessione della Romania e della Bulgaria nel 2007 e della Croazia nel 2013.



Jacques-Louis David
Il giuramento degli Orazi
(1784)
425x330 cm circa

4.17. Quando a Roma la giustizia era uguale per tutti

Chi erano gli Orazi e i Curiazi? Lo sanno molto bene gli studenti di un tempo che studiavano la storia sul sussidiario, forse non lo sanno altrettanto bene quelli che oggi la studiano sui manuali moderni. Per costoro rifacciamoci allora al racconto di Tito Livio¹⁴, secondo il quale, per scongiurare una guerra fra la città di Roma e la città di Albalonga, tre fratelli romani (gli Orazi) accettarono di battersi contro tre fratelli albanesi (i Curiazi). Alla fine uno solo rimase superstite e vincitore, cioè uno degli Orazi. E fin qui si tratta di un'ennesima prova della forza militare di Roma.

Ma il seguito dell'episodio diventa anche un esempio del primato del diritto romano. Questi i fatti: al romano vincitore, che rientrava trionfante con le spoglie dei nemici uccisi, andò incontro la sorella. Ma costei, anziché manifestare patriottica esultanza, si abbandonò alla disperazione, avendo scoperto che fra i Curiazi uccisi dal fratello c'era anche il suo fidanzato. Naturalmente l'orgoglioso Orazio la prese male a tal punto che trafisse la sorella con la stessa spada con cui le aveva ucciso il promesso sposo.

Ma quel femminicidio era contro la legge, quindi, nonostante la gloria appena conquistata, l'Orazio venne condannato a morte e certamente sarebbe stato giustiziato se non si fosse appellato al popolo che lo graziò.

Ecco dal mondo ingenuo degli antichi un'altra bella pagina di sto-

14 Tito Livio (vedi anche Capitolo primo, paragrafo 1.2.) è uno storico latino vissuto fra il primo secolo a.C. e il primo secolo d.C. Scrisse una storia di Roma dalla fondazione della città (*Ab Urbe condita libri*) alla morte di Druso (9 d.C.). Il suo intento è quello di esaltare l'epopea del popolo romano e per questo egli accoglie di buon grado nella sua opera le poetiche leggende delle origini allo scopo di avvolgere i primordi di Roma in un'aura di veneranda grandezza.

ria come quelle di Rea Silvia e di Europa già rivisitate all'inizio del nostro percorso¹⁵. Ma è anche questa uno scrigno di antica saggezza? No, certamente, se prendiamo ad esempio il comportamento dell'Orazio. Ciò che di buono possiamo invece ricavare è l'alto senso del diritto e il primato della legge, che più delle armi resero grande la Roma dei re, dei consoli e dei Cesari.

Tutti valori sui quali si fondano o dovrebbero fondarsi gli Stati moderni che si definiscono Stati di diritto e su cui a duemila anni di distanza non può non ispirarsi la stessa Unione europea¹⁶.

Non sappiamo invece quanto su quei valori abbiano riflettuto i capi di Stato e di governo presenti in quella sala.

4.18. Il no alla Costituzione europea, ovvero la vittoria della minoranza

La firma della Costituzione in Campidoglio fu un evento memorabile, ma non sufficiente per dire che la nuova costituzione europea era nata. Infatti il testo costituzionale si presentava nella veste giuridica di trattato, esattamente come i trattati di Roma, di Maastricht, ecc. E come tale era destinato, come si è già detto, a seguire l'iter dei trattati, che prevede un'ultima tappa prima di raggiungere la perfezione formale e di entrare in vigore. Essa è rappresentata dalla ratifica da parte di ognuno degli Stati membri.

Due sono sostanzialmente le strade percorribili per procedere alle ratifiche: il voto parlamentare (e questo è sempre stato il caso dell'Italia), oppure il referendum, a seconda delle scelte o degli ordinamenti interni di ogni Stato.

15 Vedi Capitolo primo, paragrafo 1.2.

16 Vedi Capitolo primo, paragrafo 1.12.

Già quattordici Stati (compresa l'Italia) si erano pronunciati favorevolmente, quando a vanificare quei consensi piombò sulla scena europea il no della Francia e dell'Olanda. Naturalmente quelle due bocciature furono cariche di conseguenze, perché un trattato è valido solo se ottiene il consenso di tutti i paesi contraenti. Ciò significa che anche il no di un solo paese è sufficiente a cancellare il sì di tutti gli altri. È proprio questo il limite del voto all'unanimità, che può tradursi in una forma di dittatura della minoranza¹⁷.

4.19. Perché la Francia e l'Olanda hanno detto no alla Costituzione europea?

Sul perché dei no espressi dai due Stati alla Costituzione sono state fatte tante analisi con altrettanti esiti diversi. Alla fine rimane il fatto che quei voti negativi, peraltro legittimi, sono stati il frutto di tante paure, di tante strumentalizzazioni e di tante contraddizioni.

Si è detto no alla Costituzione, o meglio si è detto no all'Europa, per contrarietà al recente maxiallargamento e per paura di un'invasione di manodopera competitiva proveniente dall'est (emblematica fu la paura dell'idraulico polacco).

Si è detto no all'Europa per paura della globalizzazione, senza comprendere che questo fenomeno non può essere evitato, ma può essere governato e che proprio l'Europa unita può essere in grado di farlo.

17 Il no alla Costituzione non era il primo incidente di percorso sulla strada della ratifica dei trattati comunitari. La prima volta era successo nel 1954, quando la Francia con il suo no affossò definitivamente la Comunità europea di difesa (vedi Capitolo 3, paragrafo 3.2.). Poi altri due ostacoli si erano presentati nel 1992 con il voto contrario della Danimarca al trattato di Maastricht, e nel 2001 con la bocciatura referendaria del trattato di Nizza da parte dell'Irlanda. Tuttavia in questi due ultimi casi furono raggiunti rapidamente dei compromessi, che salvarono entrambi i trattati e permisero la loro entrata in vigore.

In alcuni casi si è detto no all'Europa per manifestare l'opposizione al proprio governo nazionale che aveva già firmato il trattato, e questa è stata una forma di strabismo nel senso che si è puntata l'arma del voto contro l'esecutivo nazionale ma si è sparato all'Europa.

In fine si è detto no a quell'Europa perché si voleva un'Europa migliore, dimenticando che in certi casi il meglio è nemico del bene.

Ma soprattutto si è detto no per disinformazione. Infatti non si può votare per un'Europa che non si conosce, né, tantomeno, per un'Europa che si teme proprio perché non si conosce.

Quindi ciò che è mancato, e che purtroppo tuttora manca, è proprio uno sforzo adeguato e onesto per informare i cittadini. In sostanza è mancato proprio ciò che serve per rendere i cittadini il più possibile consapevoli della nuova cittadinanza, il più possibile partecipi della grande democrazia europea, il più possibile artefici del proprio destino comune.

Da qui la necessità che le istituzioni a tutti i livelli, e naturalmente la scuola in primis, facciano la loro parte per sostenere la grande democrazia di tutti gli europei. Una democrazia che oggi può imporci dei costi, ma che sono costi remunerativi e convenienti, perché restano il migliore investimento possibile per le future generazioni di cittadini europei.

4.20 Come l'Araba Fenice l'Europa risorge a Lisbona

I referendum negativi della Francia e dell'Olanda ebbero un forte impatto negativo sui paesi che invece si erano espressi a favore della Costituzione e generarono un senso di sfiducia presso gli osservatori internazionali che guardavano all'Europa.

Ai capi di Stato dei paesi membri non rimase che prendere atto

del fallimento e quindi decisero di abbandonare il progetto costituzionale. Tuttavia non si arresero, infatti nel 2007 si affrettarono a convocare una nuova Conferenza intergovernativa (CIG) a cui venne assegnato il mandato di procedere ad una profonda revisione dei trattati esistenti, integrando in essi la maggior parte delle innovazioni introdotte dalla Costituzione stessa. Dai lavori della CIG uscì allora il testo di un nuovo trattato che venne firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

Tuttavia all'Europa inguaribilmente malata di egoismo e di particolarismi la lezione della fallita Costituzione non bastò e quindi vennero innalzate delle barricate anche contro il nuovo trattato. I primi a sollevarle furono ancora gli irlandesi che, come già avevano fatto nel 2001 nei confronti del Trattato di Nizza, bocciarono il nuovo testo in sede referendaria, salvo poi ripensarci con un secondo referendum di esito positivo.

Intanto altre insidie non tardarono a manifestarsi. Questa volta furono i presidenti della Polonia e della Repubblica Ceca che, gelosi della sovranità nazionale, minacciarono di non firmare il trattato. Inoltre avverso ad esso venne presentato un ricorso alla Corte costituzionale tedesca. Alla fine però tutti questi ostacoli furono rimossi: il trattato venne perfezionato ed entrò in vigore il 1° dicembre 2009.



Quadro di approfondimento D/1

Il trattato di Lisbona

Le grandi trasformazioni geopolitiche dell'Europa

Il trattato di Lisbona è per ora l'ultima tappa di quel lungo processo di revisione delle istituzioni e delle regole della democrazia europea avviato a seguito delle profonde trasformazioni geopolitiche che hanno caratterizzato l'Europa a partire dalla fine degli anni Ottanta.

Tutto era iniziato nel 1989 con il crollo del muro di Berlino a cui era seguita l'anno successivo l'unificazione della Germania e il conseguente ingresso della ex Repubblica Democratica Tedesca (DDR) nella Comunità europea. Poi erano caduti, uno dopo l'altro, i regimi comunisti dell'Europa centrale e orientale e si era disintegrata la stessa Unione Sovietica.

Si erano così create le premesse per il successivo allargamento a est della Comunità europea, proprio mentre questa si stava lentamente trasformando in Unione europea. Allo stesso tempo avanzava il processo di unificazione monetaria destinato alla creazione dell'Euro.

È dunque naturale che l'Europa abbia sentito il bisogno di profonde revisioni scandite da una serie di trattati. La lunga stagione delle riforme era così incominciata col trattato di Maastricht, per continuare, con i trattati di Amsterdam e di Nizza, fino alla fallita costituzione e in fine al trattato di Lisbona.

Conquiste e rinunce del trattato di Lisbona rispetto alla Costituzione

Il nuovo trattato, fermamente voluto dai capi di Stato e di governo per limitare i danni della bocciatura costituzionale, era stato conce-

pito per recuperare il più possibile i contenuti della costituzione; allo stesso tempo esso doveva differenziarsi da quella Carta e presentarsi in maniera rassicurante nei confronti di quanti non l'avevano voluta, o per i motivi che abbiamo indicato, o perché timorosi di veder compromessa la sovranità nazionale.

È proprio per questo che il trattato rinuncia a quei simboli, come la bandiera, l'inno, il motto, ecc., che possono preludere alla nascita di un soggetto statale sovranazionale di tipo federale¹.

Ma soprattutto il nuovo testo rinuncia ad apparire come atto rifondatore dell'Unione, per presentarsi invece come semplice strumento di modifica. Infatti, a differenza della Costituzione, che, se entrata in vigore, avrebbe abrogato e sostituito tutti i trattati precedenti, il trattato di Lisbona semplicemente modifica l'*acquis* comunitario preesistente.

In particolare esso modifica il trattato sull'Unione europea (TUE) introdotto a Maastricht e il trattato che istituisce la Comunità europea o trattato di Roma. Quest'ultimo però cambia anche denominazione, diventando trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in conseguenza della fine della Comunità europea, che viene completamente inglobata nell'Unione europea, cedendo a quest'ultima la personalità giuridica.

Tuttavia il nuovo testo firmato a Lisbona conferma molte innovazioni giuridiche e istituzionali contenute nella Costituzione. Tra queste, oltre al superamento del dualismo tra Comunità europea e Unione europea, vi è il recupero della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che non è più parte integrante del TUE, come lo era nella Costituzione, ma acquista ugualmente valore vincolante in forza dell'art. 6 dello stesso trattato.

1 Tuttavia sedici Stati membri, tra cui l'Italia, hanno dichiarato che per loro questi simboli continueranno ad indicare la comune appartenenza dei cittadini all'Unione e il loro legame con essa.



Inoltre appare ora più chiaro il riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che sono presidiate da un più efficace controllo del principio di sussidiarietà, al quale sono chiamati anche i Parlamenti degli Stati membri.

Le competenze dell'Unione vengono finalmente organizzate in tre ben distinte categorie:

- competenze esclusive, in cui solo l'Unione può legiferare;
- competenze concorrenti, in cui gli Stati membri possono legiferare nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria competenza;
- competenze complementari, in cui l'Unione può svolgere solo azioni intese a sostenere, coordinare o completare quelle degli Stati membri.

Viene inoltre abolita la struttura a tre pilastri introdotta a Maastricht, integrando definitivamente il terzo pilastro (ora chiamato *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*) nel metodo comunitario del TFUE, anche se la politica estera e di sicurezza comune resta sostanzialmente affidata a procedure di carattere intergovernativo.

Anche il Parlamento europeo esce dal trattato più rafforzato in conseguenza dei maggiori poteri in materia di bilancio e dell'estensione della procedura di codecisione, fino a farla diventare procedura ordinaria.

Inoltre la stessa Commissione acquista in termini di legittimazione, grazie all'elezione del suo presidente da parte del Parlamento. Mentre il Consiglio diventa più democratico in seguito ad una maggiore estensione del voto a maggioranza.

Vanno inoltre segnalate le nuove figure del Presidente del Consiglio europeo, non più a rotazione semestrale, ma con una durata in carica di due anni e mezzo rinnovabile, e quella dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, il quale presiede il Consiglio

per gli affari esteri ed è pure vicepresidente della Commissione; inoltre esso può avvalersi di un nuovo servizio diplomatico.

Democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona rafforza anche gli strumenti di democrazia partecipativa e i diritti dei cittadini. Infatti al diritto di petizione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo introdotti dal trattato di Maastricht, ora si aggiunge il già ricordato diritto di iniziativa legislativa in virtù del quale un milione di cittadini europei, provenienti da un numero “significativo” di paesi membri, possono invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa su uno specifico argomento.

Se il diritto di iniziativa legislativa introduce una forma di democrazia che potremmo definire partecipativa e quasi diretta, è tuttavia giusto ricordare che la democrazia delle istituzioni europee, come la democrazia di ogni Stato membro, è una democrazia rappresentativa, sia a livello europeo, sia attraverso il contributo fornito dai Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione.

Democrazia ostaggio del voto all’unanimità nell’Unione europea

Il primo progetto della Costituzione europea, adottato il 13 giugno 2003 in sessione plenaria presieduta dal francese Valéry Giscard d’Estaing, si apriva con un incipit ricavato dalle *Storie* dell’autore greco Tucidide vissuto nel V secolo a.C., che riportava un discorso del grande statista Pericle. Tradotto in italiano quell’incipit potrebbe suonare così: *“La nostra Costituzione [...] si chiama democrazia, perché il potere non è nelle mani di pochi ma dei più”*.



Da allora in poi tutti sanno che la legge della democrazia è la legge della maggioranza. Un principio sacrosanto che tuttavia la democratica Europa non sempre riconosce e applica, infatti nei momenti decisionali più importanti continua ad adottare la regola dell'unanimità, cioè del tutti avanti assieme o tutti fermi, anche per il voto contrario di uno solo².

Da qui sono derivati i tanti compromessi contenuti nel trattato di Maastricht, la bocciatura della Costituzione e la sofferta approvazione del trattato di Lisbona. E in sostanza da qui deriva il fatto che la velocità di integrazione europea è sempre quella imposta dai più lenti, dai più scettici, dai più opportunisti.

Le cooperazioni rafforzate, ovvero l'Europa a due velocità

In realtà il Trattato di Lisbona pone un blando rimedio ai guasti derivanti dalla regola dell'unanimità, che non solo paralizza l'approvazione dei trattati, ma spinge spesso gli Stati membri ad agire ognuno per sé nei momenti più delicati di politica estera. E lo fa estendendo il voto a maggioranza del Consiglio in alcune materie che ne erano escluse.

A questo punto può dunque risultare sempre più opportuna la formula delle cooperazioni rafforzate previste appunto dal trattato di Lisbona. È infatti proprio questo istituto che offre ad un gruppo di Stati membri (almeno nove) la possibilità di proseguire più agevolmente sulla strada dell'integrazione, proprio perché liberi dal ricatto delle minoranze.

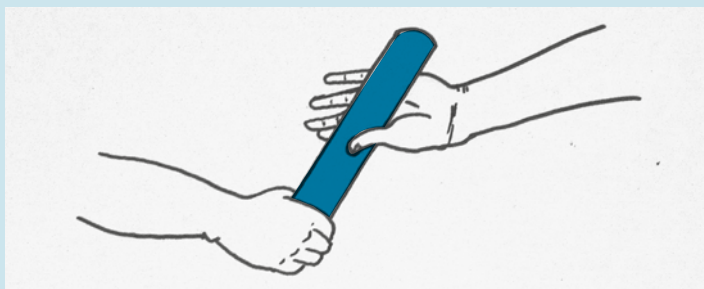
2 Vedi Capitolo quarto, paragrafo 4.8.

Per concludere

Il trattato di Lisbona rappresenta dunque un passo avanti rispetto ai trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, ma un passo indietro rispetto alla Costituzione, anche se l'arretramento è più formale che sostanziale, quindi il bilancio è positivo.

Ma al di là di questi calcoli o misurazioni e al di là delle regole scritte sui trattati, ciò che desta ancora preoccupazione e frena il processo federale è il fatto che l'Unione, o meglio i singoli Stati membri dell'Unione, soprattutto nei più delicati momenti di crisi, soprattutto quando dovrebbero ricercare la forza proprio nell'unione, restano in casa loro ripiegati sulla difesa dei particolarismi nazionali. Quindi nel confronto europeo sono più propensi al braccio di ferro intergovernativo erede della gollista Europa delle patrie, che disposti alla ricerca dell'interesse comune attraverso il confronto democratico, proprio di quel metodo comunitario³ che aveva rappresentato l'aspetto nuovo e originale del progetto di Schuman, Monnet e degli altri padri fondatori.

Proprio per questo l'Europa oggi ha bisogno di nuovi atleti del federalismo, che nella staffetta generazionale raccolgano al più presto il testimone di chi non può o non vuole correre.



3 Vedi Capitolo quarto, paragrafo 4.2.

A large, light blue number '5' is positioned in the background, partially overlapping the page content. The number is stylized with rounded corners and a thick stroke.

5

Cittadini d'Europa

5.1. L'Unione europea: un progetto politico senza confini

Fin dalla dichiarazione di Schuman l'Unione europea (allora Comunità economica europea) si è presentata come un progetto politico aperto e mai come un'entità territoriale dai confini predefiniti¹. Del resto una demarcazione ultima e finale risulterebbe incompatibile con la sua dichiarata vocazione inclusiva, che infatti la rende un soggetto territorialmente *in progress*, grazie alle continue adesioni².

E proprio in coerenza con la sua missione di accoglienza e col suo progetto politico sovranazionale, l'Unione europea ha affrontato fin da subito anche le due malattie endemiche degli Stati nazionali membri, eredi del cosiddetto sistema westfaliano³, che sono la sacralizzazione delle frontiere e la purificazione etnica.

Naturalmente non ha cancellato dalla sua carta geografica in continua espansione gli storici confini nazionali, ma li ha reinterpretati e sdrammatizzati. Da frontiere blindate i vecchi confini sono diventati porte aperte agli interessi reciproci, luoghi di transito per gli scambi culturali, per la complementarietà economica, per la cooperazione nei settori più disparati e quindi per lo sviluppo comune, e tutto questo senza contaminare o deturpare i tradizionali valori identitari.

Reinterpretando i confini interni, l'Unione europea ha naturalmente reinterpretato le nazioni. Infatti, mentre si è impegnata a cre-

1 È tuttora competenza dei singoli Stati membri, e non dell'Unione europea, la sovranità dei rispettivi territori nazionali e la sicurezza dei loro confini.

2 L'ammissibilità di uno Stato all'Unione europea è regolata dall'art. 49 del trattato sull'Unione europea (TUE), che recita: "Ogni Stato europeo, che rispetti i valori di cui all'art. 2 (vedi paragrafo 5.3.) e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione [...]".

3 Come si è già ricordato, si chiama sistema westfaliano il nuovo ordine emerso in Europa dopo la pace di Westfalia (1648), che pose fine alla guerra dei Trent'anni. Quel nuovo ordine, che in parte ancora resiste, si fonda sul principio della sovranità nazionale; esso comporta il pieno controllo sul territorio e sulla popolazione da parte dello Stato e la sua competenza esclusiva in materia di politica estera, di difesa, di politica fiscale, ecc.



are le condizioni affinché ogni paese, piccolo o grande che sia, possa conservare la propria dignità e autonomia, allo stesso tempo ha fatto in modo che ognuno di essi entri a far parte di un'ampia rete di integrazione.

Con uguale impegno l'Unione europea si è poi adoperata per la difesa e la valorizzazione delle minoranze regionali e locali all'interno dei singoli Stati. Infatti non solo l'Unione, nella sua dichiarata complessità e pluralità, ma anche gli Stati nazionali, nonostante la loro pretesa identità unitaria, sono in realtà dei soggetti multiculturali, caratterizzati dalla ricchezza della diversità. Quindi anche l'Italia, pur essendo una *"Repubblica una e indivisibile"*⁴, è anche un paese al plurale per quanto riguarda le lingue e le culture⁵.

5.2. Le porte aperte della casa comune: la Croazia ventottesimo partner

La più recente conferma, ma non certo l'ultima, della vocazione inclusiva dell'Unione europea e della sua dimensione *in progress* è l'ingresso della Croazia nella grande casa comune avvenuto il 1° luglio 2013.

Il raggiungimento di questo obiettivo è la prova dell'enorme attrazione che, anche in un periodo di crisi ed anche in un momento

4 Vedi l'art. 5 della Costituzione italiana.

5 Tra le lingue minoritarie parlate in Italia c'è anche il friulano. Il riconoscimento ufficiale della minoranza linguistica friulana si basa su tre leggi: la legge regionale n. 15 del 1996, che tra l'altro istituisce l'Agenzia regionale per la lingua friulana (ARLeF), con il compito di definire la politica linguistica del friulano e di verificare l'attuazione della legge di tutela; la legge nazionale n. 482 del 1999, che disciplina l'insegnamento delle lingue minoritarie nella scuola e il loro uso nelle amministrazioni pubbliche; la legge regionale n. 29 del 2007, che adegua le competenze della Regione nella materia, in conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione.

di crescente euroscetticismo interno, l'Unione europea esercita sui paesi non ancora partecipi del progetto comune. Inoltre dimostra la sua influenza sulla trasformazione politica, economica e sociale di quei paesi.

Infatti solo due decenni fa la Croazia era lacerata da feroci conflitti etnico-territoriali, conseguenti al disfacimento della ex Jugoslavia, mentre oggi è una democrazia stabile, in grado di assumere e rispettare gli obblighi che comportano l'adesione all'Ue, quindi sarà anche in grado di raggiungere gradualmente tutti gli standard europei⁶.

Certamente la Croazia ha ancora della strada da fare, soprattutto per liberarsi definitivamente da quel mai sconfitto nazionalismo, che ancora caratterizza alcuni nuovi soggetti statali già coinvolti nel feroce conflitto balcanico. Quindi il nuovo partner deve impegnarsi a rendere la sua identità nazionale il più possibile compatibile con una nuova identità europea tollerante e pluralista.

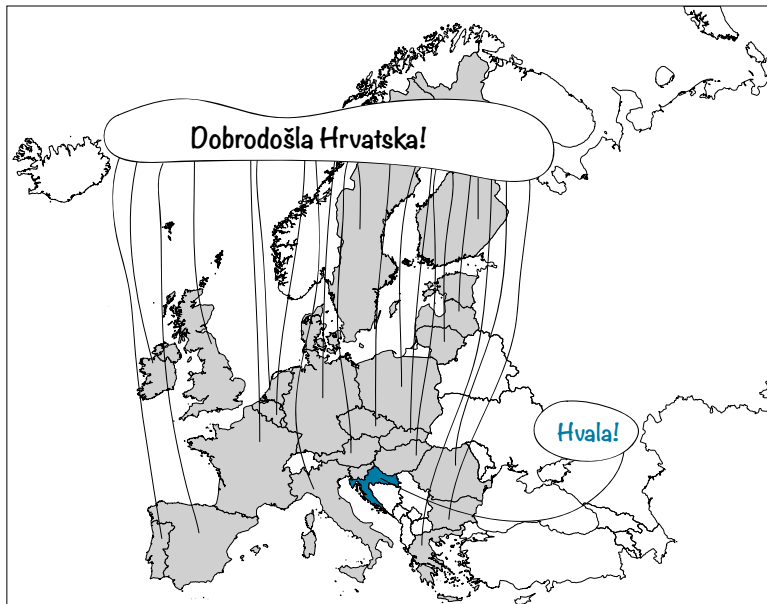
Questo le chiede l'Europa, senza tuttavia imporre, né alla Croazia né ad alcun altro paese membro, di rinunciare alla propria peculiarità in nome di una mal intesa omologazione europea. Ne è prova il fatto che il croato è stato riconosciuto come ventiquattresima lingua del Parlamento europeo⁷.

Inoltre l'ingresso della Croazia rappresenta una speranza di ricon-

6 L'ingresso della Croazia nell'Unione europea potrebbe comportare forti vantaggi per la Regione Friuli Venezia Giulia in termini di cooperazione transfrontaliera; infatti alcune contee della Croazia (Contea litoraneo-montana e Contea istriana) hanno da tempo manifestato l'interesse a far parte del progetto *Euroregione senza confini*, assieme al Veneto, al Friuli Venezia Giulia, alla Carinzia e alla Slovenia.

7 Prima di aderire all'Ue, ciascuno stato candidato stabilisce quale lingua intende usare nel Parlamento europeo, successivamente il Consiglio europeo decide all'unanimità su quali lingue ammettere. Le lingue ufficiali del Parlamento europeo sono attualmente ventiquattro anziché ventotto (tanti sono invece gli Stati membri), perché alcuni Stati usano la medesima lingua: l'Austria e la Germania il tedesco, Cipro e la Grecia il greco, il Lussemburgo, il Belgio e la Francia il francese.

ciliazione anche per gli altri Stati balcanici, come la Bosnia-Erzegovina, dove permane una endemica ostilità e diffidenza fra i campanili cattolici, i monasteri ortodossi e i minareti mussulmani, metafore rispettivamente della componente croata, serba e mussulmana.



5.3. Alla ricerca di una identità europea metanazionale

Va da sé che per gli Stati membri, nuovi o vecchi che siano, l'appartenenza ad un nuovo soggetto politico metanazionale, quale appunto si propone di diventare l'Europa, pone anche il problema di una nuova identità. Naturalmente per promuovere una nuova identità non bastano i trattati, i regolamenti e le direttive, e non basta neppure istituire la cittadinanza europea. Insomma per fare gli europei non basta fare l'Europa delle istituzioni, dei mercati e della moneta unica. È necessario un nuovo modo di pensare inclusivo e tollerante e un nuovo modo di intendere l'unità e di vivere la diversità.

“*Unita nella diversità*” è il motto dell’Unione europea già enunciato all’art. I-8 della Costituzione europea. Un motto che sembra una contraddizione o quantomeno un ossimoro⁸. Invece è un’ardita scommessa; una scommessa che consiste nel conciliare un dato oggettivo di partenza, cioè quello della diversità, con un grande progetto in divenire, cioè quello dell’unità.

Infatti, concepire insieme unità e diversità significa evitare il ripiegamento su se stesse delle singole culture e scongiurarne l’autoreferenzialità e la sterile autocontemplazione. Del resto è proprio dall’unione fra i diversi che nasce la vita.

Afferma a proposito dell’identità europea Tommaso Padoa-Schioppa nel già citato *Europa una pazienza attiva*⁹, che l’identità multipla, come appunto quella europea, è già una realtà intrinseca in ognuno di noi:

Falsa è dunque l’idea che l’identità sia qualcosa di esclusivo, per cui se si è francesi o irlandesi, ecc. non si può essere anche europei. [...] Al contrario ognuno di noi sa, perché è un fatto che vive ogni giorno, che la sua identità è multipla, composita; sa che proprio quell’essere composto fa di lui un individuo diverso da ogni altro. Il contraddaiolo è anche senese, toscano e italiano; è, e può ben sentirsi, anche europeo e cittadino del mondo.

Falsa è infine l’idea che non vi sia identità europea. Qualunque europeo viaggi o risieda fuori dall’Europa, o sia osservato da un non europeo, ha l’esperienza di quanto forti siano i tratti comuni con altri europei di paesi diversi. [...]

Persino per un campo come il diritto, considerato per eccellenza espressione del potere dello Stato, e dunque prova della specificità nazionale, è stato dimostrato quanto sia grande il patrimonio comune di principi e di istituti giuridici.

8 L’ossimoro è una figura retorica, che consiste nell’accostamento sintattico di due termini contraddittori riferiti alla medesima entità; l’effetto che si ottiene è quello di un paradosso apparente, ma efficace.

9 Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva*, Rizzoli 2006.



Nella Carta costituzionale europea questo sforzo di conciliazione fra i diversi livelli identitari era un motivo continuamente ricorrente, a cominciare dal preambolo, dove si diceva:

I popoli d'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino.

Ma quali sono i valori fondanti su cui costruire il comune destino? La risposta viene dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), già citato nel primo capitolo¹⁰, ma che qui conviene richiamare, per evidenziare gli imperativi morali e civili che lo caratterizzano e che segnatamente riguardano il rispetto condiviso dei seguenti diritti:

- il diritto alla dignità umana;
- alla libertà;
- alla democrazia;
- all'uguaglianza;
- allo Stato di diritto;
- i diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti alle minoranze.

Secondo lo stesso articolo, questi diritti sono requisiti morali e civili imprescindibili per una società europea caratterizzata:

- dal pluralismo;
- dalla non discriminazione;
- dalla tolleranza;

10 Vedi Capitolo primo, paragrafo 1.13.

- dalla giustizia;
- dalla solidarietà;
- dalla parità tra donne e uomini.

Allora potrebbe essere proprio questo il terreno di incontro e il momento di sintesi delle tante differenze e identità nazionali, potrebbe essere questa la matrice di una nuova identità metanazionale, potrebbe essere questa la base della cittadinanza europea e il motivo di un sano orgoglio europeo, che si aggiunge all'orgoglio nazionale, conciliandosi con esso.

5.4. Dall'antica capitale del regno dei franchi un riconoscimento prestigioso per un grande promotore dei valori europei

Forse a quei valori già pensava il papa Giovanni Paolo II, quando il 24 marzo 2004 pronunciò ad Aquisgrana¹¹ il suo discorso in occasione del conferimento del premio Carlo Magno, assegnato ogni anno alle personalità che si sono distinte nel promuovere gli ideali europei¹².

11 Aquisgrana (Aachen) è un'antica città tedesca situata al confine con il Belgio e i Paesi Bassi. La città, fondata dai romani, non rivestì inizialmente molta importanza, ma nel 400 d.C. fu occupata dai franchi e successivamente Carlo Magno la prescelse come sua residenza e come sede di importanti assemblee. Tra i monumenti più prestigiosi della città vi è la Cappella Palatina, dove vennero incoronati i sovrani franchi e tedeschi fino al XV secolo.

12 Il premio internazionale Carlo Magno è conferito ogni anno dalla città di Aquisgrana, a partire dal 1949, a personalità con meriti particolari in favore dell'integrazione europea. Nel 2004 il prestigioso premio fu assegnato *ex aequo* a papa Giovanni Paolo II e al Presidente del Parlamento europeo Pat Cox. Il premio fu dato al papa in omaggio al lavoro di un'intera vita spesa al servizio dell'umanità e della pace nel mondo, nonché della promozione dell'Europa unita. Invece a Cox fu attribuito come riconoscimento al suo impegno nel favorire lo storico allargamento dell'Unione realizzato il 1° maggio dello stesso anno.



In quella martoriata parte di Europa che fu la sua Polonia, Karol Wojtyła aveva vissuto l'una di seguito all'altra due terribili dittature, quella nazista e quella comunista, e una devastante guerra mondiale. Quindi era in lui particolarmente forte l'ansia per un definitivo riscatto dell'Europa, cioè per un'Europa finalmente capace di porre al centro la pace, la dignità dell'uomo, la libertà, la solidarietà, ecc. E tutto questo nella cornice di un'unione politica e spirituale.

Lo desumiamo da un passo centrale di quel suo intervento, che sorprendentemente ricorda in molti punti il famoso discorso di Robert Schuman del 9 maggio 1950, in particolare nell'auspicio di un'Europa come “*fattore attivo di pace nel mondo*”, che richiama l'affermazione del ministro degli esteri francese:

Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento delle relazioni pacifiche.¹³

Così infatti si esprimeva il papa polacco nell'antica città tedesca, risorta dalle rovine della seconda guerra mondiale:

Penso ad un'Europa senza nazionalismi egoistici, nella quale le nazioni vengono viste come centri vivi di una ricchezza culturale che merita di essere protetta e promossa a vantaggio di tutti [...]. Penso ad un'Europa nella quale le conquiste della scienza, dell'economia e del benessere sociale non si orientano ad un consumismo privo di senso, ma stanno al servizio di ogni uomo in necessità e dell'aiuto solidale per quei Paesi che cercano di raggiungere la meta della sicurezza sociale.

Possa l'Europa, che ha sofferto nella sua storia tante guerre sanguinose, divenire un fattore attivo di pace nel mondo! Penso ad una Europa la cui unità si fonda sulla vera libertà. La libertà di religione e le libertà sociali sono maturate come frutti preziosi sull'humus del Cristianesimo. Senza libertà non c'è responsabilità, né di fronte a Dio, né di fronte agli uomini [...].

13 Vedi Capitolo secondo, paragrafo 2.1.

L'Europa che ho in mente è un'unità politica, anzi spirituale, nella quale i politici cristiani di tutti i paesi agiscono nella coscienza delle ricchezze umane, che la fede porta con sé: uomini e donne impegnati a far diventare fecondi tali valori, ponendosi al servizio di tutti per un'Europa dell'Uomo, sul quale splenda il volto di Dio [...]. Questo è il sogno che porto nel cuore e che vorrei affidare in questa occasione alle generazioni future.

Proprio questi valori, naturalmente coniugati in chiave laica, sono anche alla base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; un documento che potremmo chiamare il manifesto della nuova Europa, teso ad un obiettivo sempre perfettibile in funzione di una *mission* sempre da aggiornare ai tempi nuovi e sempre da perfezionare.

5.5. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: il manifesto di un'Europa in divenire

Infatti la democrazia, la libertà e i diritti dell'uomo e del cittadino non sono mai conquiste finali. Esse rappresentano un'aspirazione sempre viva e sempre tesa verso mete continuamente nuove, anche le più ambiziose, anche quelle che oggi forse possono sembrare velleitarie e impossibili a causa dei limiti imposti dal nostro tempo e dalla difficoltà di guardare oltre gli ostacoli contingenti.

Lo stesso vale per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è un'ulteriore pietra miliare sulla strada delle sempre nuove conquiste e della continua evoluzione della società civile, verso una democrazia sempre più consapevole e verso una società sempre più giusta, più solidale e più umana, che cresce col succedersi delle generazioni.

In verità la Carta dei diritti non si pone formalmente come rivoluzionaria rispetto alla giurisprudenza esistente, ma piuttosto si pro-



pone di raccogliere, riaffermare e rendere più visibili le conquiste già consolidate, sia all'interno delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, sia all'interno dei trattati comunitari. Tuttavia essa rappresenta di fatto in molte sue parti, in seguito ai mutati tempi storici e alle nuove conquiste della scienza, un netto superamento, non solo rispetto ai tradizionali fondamenti costituzionali degli Stati firmatari, ma anche rispetto alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU e alla stessa Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa.

E forse anche per questo, nel suo percorso tutt'altro che pervio a causa dei continui ostacoli opposti alla sua legittimazione, essa ha dovuto pagare il prezzo che la diffidenza del sistema, la resistenza degli interessi consolidati e l'inerzia di molta parte della pubblica opinione impongono a tutte le innovazioni coraggiose e scomode.

5.6. La genesi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nasce da una decisione del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999. Fu in quella sede che i capi di Stato e di governo degli allora quindici paesi membri decisero di istituire un organo con caratteristiche di assoluta trasparenza e di ampia partecipazione democratica, incaricato di presentare al successivo Consiglio europeo del dicembre 2000 un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quell'organo redigente era appunto la prima Convenzione europea.¹⁴

¹⁴ Come si è già detto, proprio sul modello di quella prima Convenzione, il 5 dicembre 2001 il Consiglio europeo riunito a Leaken, nell'adottare la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, istituì una seconda Convenzione incaricata di redigere il testo della Costituzione europea.

Vi erano rappresentati, attraverso i rispettivi delegati, gli Stati membri, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Mentre a presiedere i lavori era stato chiamato il sig. Roman Herzog, già presidente della Repubblica tedesca.

Nella decisione del Consiglio europeo di Colonia era naturalmente implicita la constatazione che il quadro giuridico in materia di tutela dei diritti umani era dispersivo e inadeguato e che era necessaria una integrazione dei diritti, da affiancare all'integrazione economica e monetaria, al fine di assicurare all'Unione una più completa legittimità.

Con questo obiettivo la prima Convenzione si impegnò intensamente dal 17 dicembre 1999 al 26 settembre 2000. Il 2 ottobre 2000 il Presidente Herzog, dopo aver ascoltato anche i pareri delle istituzioni e della società civile e ritenendo che il progetto della Carta potesse essere adottato da tutte le parti interessate, lo trasmise al Consiglio europeo, che lo discusse e valutò nel vertice di Biarritz del 13 e 14 ottobre 2000. Al termine dei lavori l'allora presidente di turno dell'Unione europea Jaques Chirac dichiarò:

Questa mattina noi capi di Stato e di governo abbiamo espresso l'accordo unanime sul progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questa potrà pertanto essere proclamata al Consiglio europeo di Nizza, previo accordo di tutte le istituzioni interessate.

Infatti a Nizza il 7 dicembre 2000 la Carta venne solennemente proclamata, con le firme, oltre che dei capi di Stato e di governo, anche dell'allora presidente del Parlamento europeo Nicole Fontaine e dell'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi.

5.7. La voce e l'auspicio di alcune personalità

La proclamazione di Nizza venne subito accompagnata da molte importanti dichiarazioni, di cui qui occorre ricordare le più significative:

“[...] Per quel che concerne il Parlamento europeo, poiché io firmo la Carta a suo nome, desidero che tutti i cittadini dell'Unione sappiano che a partire fin da ora, come se dovesse essere un'anticipazione sulla piena trascrizione giuridica all'interno dei trattati, la Carta sarà la legge dell'assemblea che loro hanno eletto a suffragio universale. Essa sarà, d'ora in avanti, il nostro punto di riferimento per tutti gli atti del Parlamento europeo [...] in tal maniera noi ci impegniamo”.

Nicole Fontaine, Presidente del Parlamento europeo.
Nizza, 7 dicembre 2000.



Nicole Fontaine

“[...] Nel firmare questa Carta, in nome della Commissione, guardo al futuro e sono convinto che la proclamazione rappresenti una pietra miliare nell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali dell'Unione, nonché un punto di partenza per inserire, come auspica di poter fare la Commissione il più presto possibile, la Carta nei trattati costitutivi dell'Unione”.

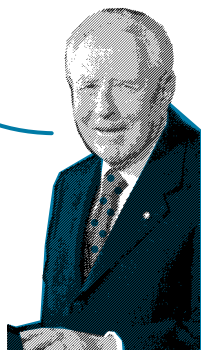
Romano Prodi,
Presidente della Commissione europea.
Nizza, 7 dicembre 2000.

Romano Prodi



“L’elaborazione della Carta dei diritti fondamentali nasce dall’esigenza di calare l’Europa nella coscienza della società civile. Attesta che l’integrazione europea non è una costrizione artificiosa, ma che ha un’anima: l’identità europea”.

Carlo Azeglio Ciampi,
Presidente della Repubblica italiana.
Losanna, 13 dicembre 2001.



Carlo Azeglio Ciampi

5.8. Il travagliato percorso della Carta dei diritti

La proclamazione di Nizza e le parole di Nicole Fontaine, Romano Prodi e Carlo Azeglio Ciampi furono un riconoscimento di grande valenza storica e di forte impegno civile, morale e politico, ma tuttavia non tali da rendere il dettato della Carta *ius cogens*¹⁵ nei confronti dei paesi membri. Infatti la proclamazione a livello intergovernativo, per quanto solenne e di grande significato, non ha tuttavia un effetto vincolante come quello dei trattati, che infatti seguono un iter molto più complesso.

Proprio per questo, la seconda Convenzione europea incaricata di redigere il testo della Costituzione europea, o, più esattamente, il *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, ritenne di inserire

15 *ius cogens*: norma di diritto vincolante.



la Carta dei diritti come parte seconda nella Costituzione stessa, con l'aspettativa che diventasse vincolante assieme all'intera Costituzione, allorquando questa avesse superato le ratifiche da parte degli Stati membri. Inoltre la Carta dei diritti avrebbe dato grande dignità a tutto il progetto politico che con la Costituzione europea si intendeva realizzare.

Invece, come ben sappiamo, le aspettative, non solo della Convenzione ma anche del Parlamento europeo, della Commissione europea e della stragrande maggioranza dei cittadini europei, andarono deluse a causa della bocciatura referendaria, con cui la Francia e l'Olanda pregiudicarono irrimediabilmente l'entrata in vigore della Costituzione europea e con essa anche della Carta dei diritti.

Seguì un periodo di delusione e di incertezza per il futuro dell'Unione, la quale, dopo il suo allargamento a ventisette paesi membri, rischiò davvero l'ingovernabilità, senza una radicale revisione istituzionale e un rilancio della sua democrazia interna. Finalmente, dopo un lungo periodo di ripensamento, venne redatto un nuovo testo di trattato firmato dai capi di Stato e di governo nel vertice di Lisbona del 13 dicembre 2007, conosciuto appunto come trattato di Lisbona e poi entrato in vigore il 1° dicembre del 2009. Intanto il giorno prima a Strasburgo era stata nuovamente adottata la Carta dei diritti, in una versione necessariamente modificata rispetto alla prima stesura¹⁶.

Ma, a differenza di quanto avvenuto per la Costituzione europea, ora la Carta non figura più come parte integrante del nuovo trattato sull'Unione europea (TUE). Tuttavia il suo valore giuridico viene

16 In particolare venne tolto ogni riferimento alla Costituzione europea e venne cambiata la numerazione degli articoli, che nella precedente versione era progressiva rispetto all'intero testo costituzionale.

salvato in forza dell'art. 6 del trattato stesso¹⁷, il quale così dispone:

L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

A pesare sulla scelta di non inserire la Carta dei diritti nel testo del nuovo trattato fu certamente la preoccupazione di non dare ad esso quel significato costituente e fondante, che tanti timori aveva suscitato nei confronti della Costituzione europea, così da determinarne la bocciatura.

Tuttavia, anche nei confronti della Carta dei diritti non mancarono le voci di dissenso, sempre determinate dal prevalere di interessi particolari. Proprio per questo le conclusioni del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009 hanno dovuto acconsentire che le disposizioni della Carta non si applichino ad alcuni paesi membri dell'Unione, che con motivazioni diverse ne avevano chiesto l'*opting out*, cioè la clausola di esenzione; essi sono: il Regno Unito, la Repubblica Ceca e, in un primo tempo, la Polonia¹⁸.

17 Vedi Capitolo quarto, quadro di approfondimento D/1.

18 Il Regno Unito ha chiesto la clausola di esenzione dalla Carta dei diritti perché in disaccordo sulle norme in materia di lavoro, giustizia e sicurezza; mentre la Repubblica Ceca ha avanzato la stessa richiesta nel timore che i cittadini tedeschi esuli dal territorio dei Sudeti dopo la seconda guerra mondiale potessero rivendicare la restituzione dei propri beni confiscati; la Polonia invece, che in un primo tempo aveva fatto la stessa richiesta temendo di dover acconsentire al riconoscimento delle coppie omosessuali, ha successivamente dichiarato di non volersi avvalere della clausola di esenzione.



5.9. La struttura e i contenuti della Carta dei diritti

Si è già detto che la Carta dei diritti non è solo una riformulazione dei diritti umani, politici e civili, che già costituiscono la base fondante delle varie Costituzioni nazionali e delle Convenzioni internazionali. Essa è infatti anche la Carta dei diritti sociali, dei diritti economici, dei diritti ambientali e dei diritti di ultima generazione, figli, come si sa, di una sensibilità nuova, nonché del progresso scientifico e tecnologico.

Dopo un significativo preambolo, in cui sono richiamati i valori spirituali e morali dell'Unione europea, la Carta si sviluppa attraverso un crescendo di natura valoriale, scandito da sei titoli (più un settimo dedicato alle disposizioni generali, che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta). E a loro volta i titoli si sviluppano in cinquantaquattro articoli.

I sei titoli sono dedicati rispettivamente alle seguenti materie:

- alla dignità, ove si enuncia l'inviolabilità della dignità umana, il diritto all'integrità della persona, ecc.;
- alla libertà, per affermare la libertà personale, di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione e informazione, di riunione e di associazione, ecc.;
- all'uguaglianza, con riferimento all'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, da cui derivano il divieto di ogni forma di discriminazione, il rispetto di ogni diversità, le pari opportunità, ecc.;
- alla solidarietà, intesa come riconoscimento dei diritti dei lavoratori, come tutela della salute, come proibizione del lavoro minorile, come tutela della maternità, ecc.;
- alla cittadinanza, da cui si ricava che ogni cittadino può votare

ed essere eletto al Parlamento europeo e ai comuni nel paese in cui risiede, ecc.;

- alla giustizia, concernente, tra l'altro, il diritto ad un giudice imparziale, la presunzione di innocenza, il diritto alla difesa, il diritto di non essere giudicati due volte per lo stesso reato, ecc.

5.10. Gli aspetti innovativi della Carta dei diritti

Ma ecco le novità introdotte dalla Carta. In particolare essa fa i conti con la modernità e con un nuovo comune sentire, laddove parla della sicurezza della persona, della protezione dei dati personali, della libertà di cambiare religione, del divieto di discriminazione in base alle caratteristiche genetiche o all'orientamento sessuale, della tutela dell'ambiente, della protezione dei consumatori, del diritto ad una buona amministrazione, ecc.

Ma soprattutto è figlia dei tempi nuovi nel sancire che, nell'ambito della medicina e della biologia, devono essere rispettati: il consenso della persona interessata, il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle finalizzate alla selezione umana, il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti una fonte di lucro e il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

Altrettanto innovativo è l'inserimento dei diritti del bambino, degli anziani e dei disabili.

Circa poi la parità di genere, non solo è assicurata la pari opportunità tra donne e uomini, ma viene anche introdotto un principio in base al quale la parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure, che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Non meno degna di attenzione è la collocazione del lavoro, non fra i diritti del cittadino, come prevede l'art. 4 della nostra Costituzione,



bensi fra le libertà¹⁹. Ed anche questo è il segno del nuovo contesto storico in cui è maturata la Carta, ben diverso dal clima politico e ideologico che ha prodotto la Costituzione italiana.

5.11. I codici normativi e valoriali dell'Unione europea davanti al tribunale del tempo

I cinquantacinque articoli del trattato sull'Unione europea (TUE), i trecentocinquantotto del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), assieme ai cinquantaquattro della Carta dei diritti, formano per ora la fonte del diritto primario dell'Unione europea, cioè, di fatto, la sua costituzione, anche se non riconosciuta come tale.

Come potremmo giudicare sotto l'aspetto costituzionale quei codici valoriali e normativi?

Un parere, a proposito delle Costituzioni, l'ha dato l'ambasciatore Sergio Romano su *Il Corriere della Sera* dell'11 gennaio 2002, in cui affermava:

Le migliori costituzioni sono quelle che definiscono con la massima precisione possibile la struttura dello Stato, i compiti delle istituzioni e qualche indispensabile principio generale. Il resto, come è accaduto alla Costituzione italiana del 1948, riflette le ideologie dei costituenti ed è inevitabilmente destinato a subire il logorio del tempo.

Nemmeno i trattati europei potranno sottrarsi al giudizio del tem-

19 Secondo il costituzionalista Federico del Giudice, anche il diritto al lavoro enunciato dall'art. 4 della Costituzione italiana è da intendersi come “[...] un diritto di libertà, che si concretizza nella possibilità di scegliere il tipo e la modalità di esercizio della propria attività lavorativa” (La Costituzione esplicata, a cura di Federico del Giudice, Gruppo editoriale Esselibri, IX edizione 2010).

po e sarà quello l'unico banco di prova della loro validità ed efficienza. Naturalmente, fatti salvi i pochi principi immutabili e universali, nemmeno la norma ritenuta più valida ed efficiente al momento della sua formulazione ha una assoluta garanzia di durata, quindi ciò che conta è la capacità del legislatore europeo di prendere continuamente atto dei mutamenti oggettivi della storia. È questo il motivo per cui la Carta dei diritti non è solo una codificazione unitaria dell'esistente, ma, come si è più volte precisato, vuol essere anche una risposta ai tempi nuovi, senza peraltro chiudersi ai cambiamenti futuri.

5.12. Ciò che l'Europa non è ancora, in attesa del suo rinnovamento istituzionale

L'Unione europea è dunque un soggetto in progressione dal punto di vista politico e aperto dal punto di vista geografico. Ma proprio per questo essa può apparire allo stesso tempo ricca di suggestioni future e povera di certezze presenti.

E per questo la percepiamo come un'entità *sui generis*, come una assoluta novità e quasi come un fenomeno storicamente anomalo. E sempre per questo l'Unione europea è tuttora una realtà ardua da comprendere per il cittadino e difficile da definire per gli stessi giuristi.

Considerata infatti per ciò che non è e non vuole essere, l'Unione europea non è uno Stato unitario come l'Italia, mentre considerata per ciò che vorrebbe essere, ma non è ancora, non è un vero Stato federale come gli Stati Uniti d'America, ma non è neppure una semplice confederazione.

Allora come definirla? Ce lo dice il Trattato di Lisbona, che per il momento la definisce "Unione". Un'unione però non di soli Stati e non di soli cittadini, bensì di Stati e di cittadini. E da qui deriva la



doppia anima della sua democrazia; una doppia anima che dà vita alle varie istituzioni, e attraverso queste si confronta dialetticamente nella sua duplicità.

Le istituzioni e i meccanismi di funzionamento e le politiche dell'Unione europea, comprese quelle a favore dei giovani, saranno appunto l'argomento della seconda parte di questo lavoro, la quale uscirà necessariamente dopo il rinnovo del Parlamento europeo, della Commissione europea e di parecchie altre figure istituzionali, nonché dopo l'avvio del nuovo quadro finanziario poliennale 2014-2020 e la definitiva entrata in vigore del trattato di Lisbona.



Quadro di approfondimento E/1

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Preambolo

I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.

Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi interna-



zionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea.

Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati in appresso.

TITOLO I

DIGNITÀ

Articolo 1

Dignità umana

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Articolo 2

Diritto alla vita

1. Ogni persona ha diritto alla vita.
2. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato.

Articolo 3

Diritto all'integrità della persona

1. Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.
2. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati:
 - a) il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge,
 - b) il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone,
 - c) il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro,
 - d) il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

Articolo 4

Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Articolo 5

Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.
2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.
3. È proibita la tratta degli esseri umani.

TITOLO II
LIBERTÀ



Articolo 6

Diritto alla libertà e alla sicurezza

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

Articolo 7

Rispetto della vita privata e della vita familiare

Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.

Articolo 8

Protezione dei dati di carattere personale

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

Articolo 9

Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia

Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Articolo 10

Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Articolo 11

Libertà di espressione e d'informazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

Articolo 12

Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Articolo 13

Libertà delle arti e delle scienze

Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata.



Articolo 14

Diritto all'istruzione

1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Articolo 15

Libertà professionale e diritto di lavorare

1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.
2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.
3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.

Articolo 16

Libertà d'impresa

È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 17

Diritto di proprietà

1. Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.
2. La proprietà intellettuale è protetta.

Articolo 18
Diritto di asilo

Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»).

Articolo 19
Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione

1. Le espulsioni collettive sono vietate.
2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

TITOLO III
UGUAGLIANZA

Articolo 20
Uguaglianza davanti alla legge



Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.

Articolo 21

Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Articolo 22

Diversità culturale, religiosa e linguistica

L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica.

Articolo 23

Parità tra donne e uomini

La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sotto-rappresentato.

Articolo 24

Diritti del minore

1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il

loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

Articolo 25

Diritti degli anziani

L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale.

Articolo 26

Inserimento delle persone con disabilità

L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

TITOLO IV **SOLIDARIETÀ**

Articolo 27

Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa

Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi



e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 28

Diritto di negoziazione e di azioni collettive

I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.

Articolo 29

Diritto di accesso ai servizi di collocamento

Ogni persona ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.

Articolo 30

Tutela in caso di licenziamento ingiustificato

Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 31

Condizioni di lavoro giuste ed eque

1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.
2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

Articolo 32

**Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani
sul luogo di lavoro**

Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate. I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.

Articolo 33

Vita familiare e vita professionale

1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale.
2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio.

Articolo 34

Sicurezza sociale e assistenza sociale

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.



2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 35

Protezione della salute

Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

Articolo 36

Accesso ai servizi d'interesse economico generale

Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.

Articolo 37

Tutela dell'ambiente

Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

Articolo 38

Protezione dei consumatori

Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

TITOLO V

CITTADINANZA

Articolo 39

Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.
2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

Articolo 40

Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Articolo 41

Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Tale diritto comprende in particolare:



- a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;
 - b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;
 - c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

Articolo 42

Diritto d'accesso ai documenti

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto.

Articolo 43

Mediatore europeo

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

Articolo 44

Diritto di petizione

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo.

Articolo 45

Libertà di circolazione e di soggiorno

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

Articolo 46

Tutela diplomatica e consolare

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

TITOLO VI

GIUSTIZIA

Articolo 47

Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente,



pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Articolo 48

Presunzione di innocenza e diritti della difesa

1. Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.
2. Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato.

Articolo 49

Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene

1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima.
2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni.
3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato.

Articolo 50

Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato

Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI GENERALI CHE DISCIPLINANO L'INTERPRETAZIONE E L'APPLICAZIONE DELLA CARTA

Articolo 51

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati.

Articolo 52

Portata e interpretazione dei diritti e dei principi

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di pro-



teggere i diritti e le libertà altrui.

2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.

5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta.

7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta.

Articolo 53

Livello di protezione

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto

dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.

Articolo 54

Divieto dell'abuso di diritto

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella presente Carta o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta.



Il testo di cui sopra riprende, adattandola, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 e la sostituisce dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.



Appendice cronologica

Le date sono metaforicamente gli scaffali della storia, infatti servono a dare una collocazione ordinata alle epoche, ai fatti e ai personaggi. Inoltre, disponendoli secondo un ordine temporale, ne evidenziano il rapporto di prima e dopo e spesso di causa ed effetto.

Anche il processo di unificazione europea, iniziato dalle rovine della seconda guerra mondiale, ha già alle spalle una sua storia, che abbraccia ormai l'arco di quattro generazioni, quindi anch'esso ha bisogno di uno scaffale cronologico, che custodisca e trasmetta in modo ordinato i suoi oltre sessant'anni di vita.



1945-1957

Dalla fine della guerra in Europa ai trattati di Roma

<p>1945 7 maggio</p>	<p>La Germania si arrende agli alleati; il giorno successivo cessano i combattimenti in Europa; dopo due guerre mondiali inizia per il vecchio continente il più lungo periodo di pace della sua storia.</p>
<p>1948 primavera</p>	<p>Ha inizio il piano di aiuti degli Stati Uniti a favore dell'Europa stremata dalla guerra; il piano, conosciuto come Piano Marshall, si conclude nella primavera del 1951.</p>
<p>1949 26-28 gennaio</p>	<p>Viene istituito il Consiglio d'Europa con sede a Strasburgo; quasi contemporaneamente ha inizio l'elaborazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), successivamente firmata a Roma il 4 novembre 1950.</p>



1950

9 maggio

In un celebre discorso il ministro degli affari esteri francese Robert Schuman propone di mettere l'insieme della produzione del carbone e dell'acciaio franco-tedesca sotto una comune alta autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire anche altri paesi europei; in ricordo di quell'evento, la data del 9 maggio è festeggiata ogni anno come giornata europea.

1951

18 aprile

Sulla base della proposta di Schuman, sei paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) firmano a Parigi il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA); la Comunità entra in vigore il 23 luglio 1952 per una durata di 50 anni.

1954

19 agosto

Muore a Borgo Valsugana Alcide De Gasperi, grande statista italiano e uno fra i padri fondatori dell'Europa.

1954

30 agosto

L'Assemblea nazionale francese vota contro la ratifica del trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED); il trattato era stato sottoscritto dai capi di governo il 27 maggio 1952 ed era già stato ratificato dalla Germania, dal Belgio, dai Paesi Bassi e dal Lussemburgo, ma non ancora dall'Italia.

1955

1-2 giugno

Riuniti a Messina, i ministri degli affari esteri dei Sei decidono di estendere l'integrazione europea, già attuata per il carbone e l'acciaio, a tutta l'economia, creando le premesse della Comunità economica europea.

1957

25 marzo

I Sei firmano a Roma il trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom); le due Comunità entrano in vigore il 1° gennaio 1958.

1960-1978

Le prime tappe dell'unificazione europea fino all'introduzione del Sistema monetario europeo (SME)

<p>1960 4 gennaio</p>	<p>Su iniziativa del Regno Unito, viene istituita a Stoccolma l'Associazione europea di libero scambio (EFTA), a cui aderiscono diversi paesi europei, che non sono membri della CEE e della CEEA.</p>
<p>1958 10 gennaio</p>	<p>Il tedesco Walter Hallstein è il primo Presidente della Commissione della Comunità economica europea (1958-1967).</p>
<p>1962 30 luglio</p>	<p>Entrano in vigore i regolamenti istitutivi della Politica agricola comune (PAC).</p>
<p>1963 14 gennaio</p>	<p>Il Presidente della Repubblica francese Charles de Gaulle annuncia in una conferenza il veto francese all'ingresso nelle Comunità europee del Regno Unito, che aveva presentato domanda fin dal 1961.</p>
<p>1965 18 aprile</p>	<p>Viene firmato a Bruxelles il trattato sulla fusione degli esecutivi delle tre Comunità (CECA, CEE e CEEA o Euratom), che istituisce un unico Consiglio e un'unica Commissione; il trattato entra in vigore il 1° luglio 1967.</p>
<p>1966 29 gennaio</p>	<p>Dopo una lunga crisi (politica della sedia vuota) a causa del disaccordo sul voto all'unanimità, la Francia torna ad occupare il suo posto in Consiglio; esso approva un compromesso (compromesso di Lussemburgo), che prevede il mantenimento del voto all'unanimità ogniqualvolta sia in gioco l'interesse vitale di uno Stato membro.</p>
<p>1967 1° giugno</p>	<p>Il belga Jean Rey diventa il secondo Presidente della Commissione europea (1967-1970).</p>



1968 5 gennaio - 20 agosto	Ha luogo in Cecoslovacchia una sollevazione popolare per la libertà e contro la dittatura comunista (Primavera di Praga).
1968 maggio	Si sviluppa in Francia e si diffonde nell'Europa occidentale un vasto movimento studentesco di protesta contro i valori della società borghese (Maggio francese).
1968 1° luglio	Vengono aboliti gli ultimi dazi doganali sul commercio intra-comunitario dei prodotti industriali e viene introdotta la Tariffa doganale comune (TDC) verso l'esterno.
1970 21 aprile	Con una decisione sottoscritta dai capi di Stato a Lussemburgo (detta anche trattato di Lussemburgo) viene istituito il finanziamento progressivo delle Comunità europee attraverso il sistema delle risorse proprie.
1970 1° luglio	L'italiano Franco Maria Malfatti è il terzo Presidente della Commissione europea (1970-1972).
1972 22 marzo	L'olandese Sicco Leendert Mansholt succede a Malfatti, diventando il quarto Presidente della Commissione europea (1972-1973).
1972 24 aprile	Viene istituito il "Serpente monetario", che impone ai Sei di contenere entro il 2,25% lo scarto massimo di fluttuazione fra le rispettive valute.
1973 1° gennaio	Entrano a far parte delle Comunità europee la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito, mentre non aderisce la Norvegia, a causa di un referendum negativo; i trattati di adesione erano stati firmati il 22 gennaio 1972; gli Stati membri sono nove.
1973 6 gennaio	Il francese François Xavier Ortoli diventa il quinto Presidente della Commissione europea (1973-1977).

1974 9-19 dicembre	Durante il vertice di Parigi, i capi di Stato e di governo decidono di riunirsi tre volte all'anno nel Consiglio europeo e approvano l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto; in precedenza i deputati erano designati dai Parlamenti nazionali; nello stesso vertice viene istituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FERS).
1975 28 febbraio	Viene firmata la prima convenzione di Lomé tra la CEE e 46 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).
1975 22 luglio	I capi di Stato sottoscrivono il trattato che estende i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio e che istituisce la Corte dei conti europea; il trattato entra in vigore il 1° giugno 1977.
1977 6 gennaio	L'inglese Roy Jenkins diventa il sesto Presidente della Commissione europea (1977-1981).
1978 6-7 luglio	Durante il Consiglio europeo di Brema, la Francia e la Germania propongono di rilanciare la cooperazione monetaria mediante la creazione di un "Sistema monetario europeo" (SME), che sostituisce il "Serpente monetario"; lo SME diventa operativo il 13 marzo 1979.

1979-1990

Dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo all'unificazione della Germania

1979 7-10 giugno	Si svolgono le prime elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo.
1981 1° gennaio	La Grecia entra a far parte delle Comunità europee; il trattato di adesione era stato firmato il 28 maggio 1979; gli Stati membri sono dieci.



1984 28 febbraio	Viene adottato il programma europeo per la ricerca e lo sviluppo nel settore della tecnologia e dell'informazione (ESPRIT).
1984 14-17 giugno	Si svolge la seconda elezione del Parlamento europeo.
1985 7 gennaio	Il francese Jaques Delors diventa l'ottavo Presidente della Commissione europea (1985-1995).
1985 14 giugno	Viene firmato l'accordo di Schengen, per l'eliminazione dei controlli alle frontiere.
1985 2-4 dicembre	Durante il Consiglio europeo di Lussemburgo, i Dieci concordano di modificare il trattato di Roma e di dare nuovo impulso al processo di integrazione europea attraverso un Atto unico europeo (AUE); vengono così gettate le basi per la creazione del mercato unico europeo entro il 1993.
1986 1° gennaio	La Spagna e il Portogallo aderiscono alle Comunità europee; i trattati di adesione erano stati firmati il 12 giugno 1985; gli Stati membri sono dodici.
1986 17-28 febbraio	Viene firmato a Lussemburgo e a l'Aia l'Atto unico europeo, che entra in vigore il 1° luglio 1987.
1986 23 maggio	Muore Altiero Spinelli, coautore del "Manifesto di Ventotene" e grande anima del Movimento federalista europeo.
1987 15 giugno	Ha inizio il programma Erasmus per gli studenti universitari che intendono seguire un periodo di studio in un altro paese europeo.
1989 15-18 giugno	Si svolge la terza elezione del Parlamento europeo.
1989 9 novembre	L'Europa e il mondo assistono al crollo del muro di Berlino, che preannuncia l'implosione dei regimi comunisti.

1990

3 ottobre

La Germania è ufficialmente unificata e la parte orientale viene integrata nelle Comunità europee.

1992-2005

Dalla firma del trattato di Maastricht alla bocciatura della Costituzione

1992

7 febbraio

Viene firmato a Maastricht dai Dodici il trattato sull'Unione europea, che pone le premesse per una politica estera e di sicurezza comune (PESC), per una maggiore cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni (GAI) e per la creazione di una unione economica e monetaria (UEM) in vista della moneta unica; le cooperazioni intergovernative nel settore PESC e nel settore GAI si affiancano così al sistema comunitario, dando luogo a un'Unione europea fondata su tre pilastri (i pilastri del tempio di Maastricht); inoltre la Comunità economica europea viene trasformata in Comunità europea (CE); in fine viene istituita la procedura di codecisione, che attribuisce al Parlamento europeo reali poteri legislativi.

1993

1° gennaio

Entra in vigore il mercato unico europeo.

1994

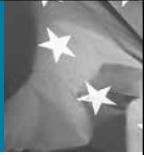
9-12 giugno

Si svolge la quarta elezione del Parlamento europeo.

1995

1° gennaio

L'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano Stati membri dell'Unione europea; la Norvegia per la seconda volta resta esclusa a causa di un referendum popolare di esito negativo; i trattati di adesione erano stati firmati il 24-25 giugno 1995; gli Stati membri sono quindici.



1995 23 gennaio	Il lussemburghese Jaques Santer succede al francese Jaques Delors come nono Presidente della Commissione europea (1995-1999).
1995 27-28 novembre	Ha luogo a Barcellona la conferenza euromediterranea, che avvia il partenariato fra l'Unione europea e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo.
1997 2 ottobre	I Quindici firmano il trattato di Amsterdam, che conferisce all'Unione nuove competenze; il trattato entra in vigore il 1° maggio 1999.
1998 3 maggio	Il Consiglio europeo di Bruxelles decide che undici Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) hanno raggiunto i requisiti necessari per adottare la moneta unica (euro) dal 1° gennaio 1999.
1998 1° giugno	L'olandese Wim Duisenberg è il primo Presidente della Banca centrale europea (1998-2003).
1998 31 dicembre	Diventano fissi e irrevocabili i tassi di conversione tra le valute degli Stati idonei ad adottare l'euro.
1999 1° gennaio	L'euro diventa moneta ufficiale di undici Stati membri e viene introdotto e quotato sui mercati finanziari; la Banca centrale europea (BCE) assume la guida della politica monetaria europea.
1999 16 marzo	Lo spagnolo Manuel Marin è il decimo Presidente della Commissione europea (16 marzo 1999-15 settembre 1999).
1999 24-25 marzo	Durante il Consiglio europeo di Berlino i Quindici adottano l'Agenda 2000, relativa alle prospettive finanziarie per il settennio 2000-2006.

<p>1999 3-4 giugno</p>	<p>Il Consiglio europeo di Colonia insedia una Convenzione con il mandato di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; lo stesso Consiglio nomina lo spagnolo Javier Solana Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.</p>
<p>1999 10-13 giugno</p>	<p>Si svolge la quinta elezione del Parlamento europeo.</p>
<p>1999 16 settembre</p>	<p>L'italiano Romano Prodi assume la presidenza della Commissione europea, diventando l'undicesimo Presidente (1999- 2004).</p>
<p>1999 15-16 ottobre</p>	<p>Il Consiglio europeo di Tampere (Finlandia) decide di costituire all'interno dell'Unione europea uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.</p>
<p>1999 10-11 dicembre</p>	<p>Il Consiglio europeo di Helsinki dichiara la Turchia Stato candidato all'ingresso nell'Unione europea e avvia i negoziati di adesione con altri dodici paesi candidati.</p>
<p>2000 23-24 marzo</p>	<p>Il Consiglio europeo di Lisbona adotta una strategia per favorire l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale in un'economia basata sulla conoscenza.</p>
<p>2000 7-8 dicembre</p>	<p>Il Consiglio europeo di Nizza elabora il trattato che riforma il sistema decisionale dell'Unione europea in vista dell'allargamento; sempre lo stesso Consiglio di Nizza, il 7 dicembre, proclama solennemente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.</p>
<p>2001 1° gennaio</p>	<p>La Grecia adotta l'Euro.</p>
<p>2001 26 febbraio</p>	<p>Viene firmato il trattato di Nizza, che entra in vigore il 1° febbraio 2003.</p>
<p>2001 11 settembre</p>	<p>Un terribile attacco terroristico provoca il crollo delle torri gemelle di New York; l'episodio sconvolge l'America e genera un clima di insicurezza in tutto il mondo.</p>



2001
14-15 dicembre

Il Consiglio europeo riunito a Laeken (Belgio) adotta la “Dichiarazione sul futuro dell’Unione” e convoca una Convenzione per predisporre il testo di una Costituzione europea; il francese Valery Giscard d’Estaing ne è nominato Presidente.

2002
1° gennaio

Entra in circolazione l’Euro.

2002
31 maggio

I Quindici ratificano il protocollo di Kyoto per la riduzione a livello mondiale dell’inquinamento atmosferico.

2002
21-22 giugno

Il Consiglio europeo riunito a Siviglia definisce una politica comune in materia di asilo e immigrazione.

2002
13 dicembre

Il Consiglio europeo di Copenaghen decide che dieci paesi candidati: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria, possono aderire all’Unione europea dal 1° maggio 2004, invece l’adesione della Bulgaria e della Romania è rimandata al 2007.

2003
10 luglio

Si concludono i lavori della Convenzione presieduta da Giscard d’Estaing con l’adozione di un progetto di trattato costituzionale.

2003
1° novembre

Il francese Jean Claude Trichet è il secondo Presidente della Banca Centrale europea (2003-2011).

2004
1° maggio

Entrano a far parte dell’Unione europea: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria; i trattati di adesione erano stati firmati ad Atene il 16 aprile 2003; gli Stati membri sono venticinque.

2004
29 ottobre

Il Consiglio europeo riunito a Roma firma il trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

2004
22 novembre

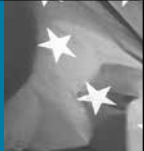
Il portoghese Manuel Barroso diventa il dodicesimo Presidente della Commissione europea (2004- 2014).

- | | |
|---|--|
| 2005
29 maggio
e 1° giugno | La Costituzione viene respinta con un referendum prima dalla Francia e poi dai Paesi Bassi. |
| 2005
3 ottobre | Il Consiglio dell'Unione europea riunito a Lussemburgo avvia i negoziati per l'adesione della Turchia e della Croazia. |

2007-2014

Dal trattato di Lisbona alla crisi economica e finanziaria

2007 1° gennaio	La Bulgaria e la Romania entrano a far parte dell'Unione europea; i trattati di adesione erano stati firmati nell'aprile 2005; gli Stati membri sono ventisette; la Slovenia adotta l'Euro.
2007 13 dicembre	I capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio europeo di Lisbona firmano il Trattato di Lisbona, che istituisce l'Unione europea come unico soggetto dotato di personalità giuridica (cessa di esistere la Comunità europea).
2008 15 settembre	Fallisce la banca d'affari statunitense Lehman Brothers, scatenando un grave contraccolpo finanziario negli Stati Uniti ed in Europa.
2008 1° gennaio	Cipro e Malta adottano l'euro.
2009 1° gennaio	La Slovacchia adotta l'euro.
2009 4-7 giugno	Settima elezione del Parlamento europeo.
2009 2 ottobre	Con un nuovo referendum l'Irlanda approva il trattato di Lisbona, che precedentemente aveva respinto.



2009 1° dicembre	Entra in vigore il trattato di Lisbona; Il belga Herman Van Rompuy diventa il primo Presidente permanente del Consiglio d'Europa; l'inglese Catherine Ashton è il nuovo Alto rappresentante della politica estera e della sicurezza dell'Unione europea.
2010 9 maggio	Viene istituito il Fondo temporaneo europeo (European financial stability facility (EFSF), come strumento di emergenza per aiutare gli Stati membri in grave difficoltà finanziaria.
2011 1° gennaio	L'Estonia adotta l'euro.
2011 23 marzo	Il Parlamento europeo approva il Meccanismo europeo di stabilità (ESM), o fondo salvastati permanente, destinato a sostituire il Fondo temporaneo europeo; il Meccanismo viene poi sottoscritto dai capi di Stato e di governo il 25 marzo 2011 in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles; seguono quindi le ratifiche da parte degli Stati aderenti.
2011 1° novembre	L'italiano Mario Draghi diventa il terzo Presidente della Banca centrale europea.
2012 2 marzo	La maggioranza degli Stati membri approva, sotto forma di trattato internazionale, il Fiscal compact (Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria); il trattato mira a raggiungere maggiore convergenza nelle politiche di bilancio degli Stati membri e a garantire stabilità finanziaria all'eurozona; il trattato entra in vigore il 1° gennaio 2013.
2013 1° luglio	La Croazia entra a far parte dell'Unione europea; il trattato di adesione era stato firmato il 9 dicembre 2011; gli Stati membri sono ventotto.
2014 1° gennaio	La Lettonia adotta l'euro.

Chi siamo

La Casa per l'Europa di Gemona è una realtà che si fonda sul volontariato e sulla passione. Sul volontariato perché l'opera e l'impegno di chi ci lavora non hanno prezzo; sulla passione perché è da essa che derivano la tenacia, il coraggio e lo slancio per superare le immancabili difficoltà e gettare il cuore oltre l'ostacolo.

Essa è nata il 10 marzo 1989 (anno della caduta del muro di Berlino e di epici accadimenti e di radicali trasformazioni per l'Europa), come libera Associazione senza scopo di lucro ed è stata subito riconosciuta dalla Regione Friuli Venezia Giulia come *Ente di promozione europea* ai sensi della L.R. 6/89.

In realtà la Casa per l'Europa di Gemona ha radici più profonde, che infatti traggono origine dalla ricostruzione del Friuli seguita al terremoto del 1976. Fu appunto a quella straordinaria gara di solidarietà, sviluppatasi dopo i lutti e le devastazioni del sisma, che si associarono, tra i tanti benefattori, anche i dipendenti dell'Istituto di ricerca di Ispra (VA), organo decentrato del Centro Comune di Ricerca della Commissione europea.

Il loro aiuto era però espressamente finalizzato alla realizzazione, proprio a Gemona cuore del terremoto, di una Casa per l'Europa, cioè di una struttura capace di aprire l'orizzonte del Friuli su una dimensione europea e di diffondere, soprattutto fra i giovani, i valori di quell'Europa che al Friuli terremotato aveva dato tanto.

Ma l'attivazione di essa è subito apparsa anche come una conferma della naturale vocazione mitteleuropea di una Regione collocata nell'estremo lembo nord-orientale dell'Italia e proiettata verso l'Europa in divenire. Trascorso il periodo più critico dell'emergenza, si giunse alla costituzione formale dell'Associazione, per interessamento di alcuni convinti europeisti e di alcuni amministratori illuminati.

La nuova realtà gemonese ha avuto in un primo tempo una vera funzione pionieristica nell'ambito dell'intero territorio regionale e, successivamente, ha svolto un'azione di stimolo per la nascita di altre analoghe strutture, che infatti sono sorte a Gorizia e a Trieste.

Che cosa facciamo

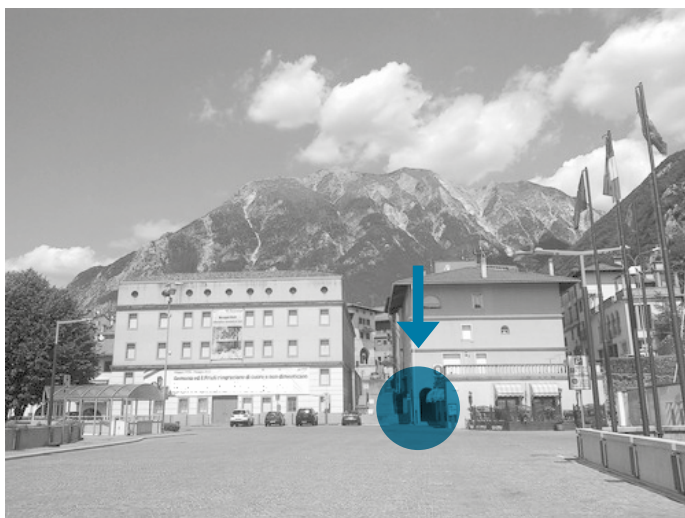
Fin da subito la Casa per l'Europa ha cominciato ad operare per formare nei giovani, e non solo, una coscienza civile europea basata sui valori del pluralismo, della pace e della cooperazione fra i popoli. In particolare essa si è impegnata, così come tuttora si impegna, a promuovere una nuova identità europea inclusiva e tollerante basata su una cittadinanza sovranazionale attiva e partecipativa nell'ambito della grande democrazia comune.

Dopo un primo periodo trascorso nella sede originaria di Maniaglia, località molto suggestiva, ma troppo decentrata, ora la Casa per l'Europa ha la sua sede nella centralissima Piazza del Ferro, dove è Punto Eurodesk e dove assolve anche alla funzione di Informagiovani per conto del Comune di Gemona.

Da qui essa sviluppa la progettazione e la realizzazione di tutte le sue attività, che riguardano in modo specifico:

- la diffusione e la conoscenza dei grandi temi europei, con particolare riferimento a quelli aventi importanti ricadute sul territorio regionale;
- la promozione del confronto e del dibattito sulle attualità europee all'interno di lezioni, convegni e seminari destinati alla cittadinanza;
- la collaborazione con gli Istituti scolastici, finalizzata a promuovere fra i giovani una cultura e un'educazione civica europea;
- il sostegno delle varie iniziative o programmi di scambi culturali fra le scuole del territorio e le scuole di altri paesi europei, in particolare di quelli realizzati nell'ambito di specifici programmi dell'Unione europea;
- gli interventi nelle associazioni culturali per adulti, al fine di rispondere al bisogno di informazione e di approfondimento dei cittadini sulle istituzioni europee e sulle regole della democrazia sovranazionale;
- l'organizzazione di eventi celebrativi che richiamano i valori fondanti della nuova Europa, come la Giornata europea;

- la realizzazione di programmi comunitari extrascolastici rivolti ai giovani;
- la collaborazione con enti e istituzioni che condividono e sostengono le azioni di promozione europea;
- la pubblicazione di atti e di altri strumenti di informazione;
- ...e molto altro.



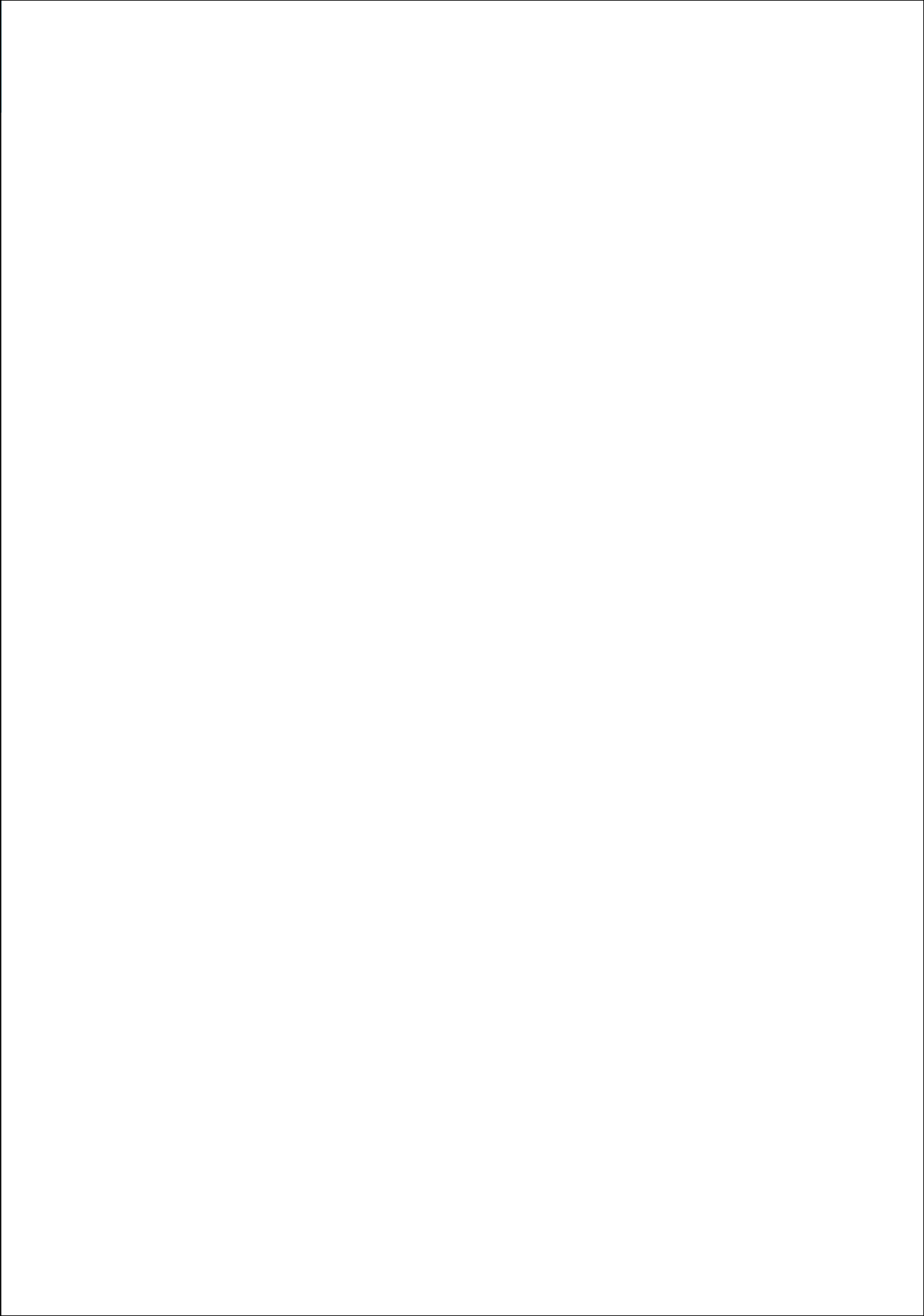
Casa per l'Europa
Piazza del Ferro, 9
Gemona del Friuli (UD)

Le nostre pubblicazioni

Per diffondere le sue attività culturali e documentare i lavori dei suoi convegni e seminari, la Casa per l'Europa ha prodotto le seguenti pubblicazioni, che vengono gratuitamente distribuite in occasione di incontri, manifestazioni e celebrazioni:

- La Casa europea di Gemona del Friuli, 1989;
- L'Europa dei cittadini - famiglia scuola istituzioni, 1990;
- La nostra Europa, 1991;
- Verso l'Europa dei popoli - integrazione comunitaria e identità locali, ruolo e prospettive per la scuola europea, 1992;
- L'Europa dei giovani, delle professioni, dell'Università, dei mercati - l'orientamento professionale e curricolare per il mercato europeo, 1993;

- L'Europa che dobbiamo imparare, l'Europa che dobbiamo insegnare, 1993;
- Cambiamenti all'est e cooperazione Alpe Adria - il ruolo del Friuli Venezia Giulia, 1994;
- Cittadini europei si diventa... a scuola, 2000;
- Democrazia e informazione, 2003;
- Cooperazione e integrazione europea nell'area dei Balcani, 2005;
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in versione latina, italiana e friulana), 2008;
- Il Trattato di Lisbona - argomenti e documenti per l'integrazione europea, 2010;
- I boschi dell'Alto Friuli e l'energia, 2013.



Presentazione	5
Prefazioni	7
Premessa dell'autore	11
Capitolo 1	
Un mito, un continente, una storia, una civiltà	13
1.1. Il mito progenitore della storia	15
1.2. Europa come Rea Silvia, madri obbligate di grandi destini	16
1.3. La vittoria della forza gentile	19
1.4. Un piccolo continente senza confini	20
1.5. Un'Europa oltre l'Europa	22
1.6. L'Europa dai greci, ai romani, all'era cristiana	24
1.7. La fine dell'unità religiosa e l'emancipazione politica degli Stati europei	26
1.8. Dall'Europa degli Stati nazionali all'Europa degli "Stati belligeri"	29
1.9. L'inutile strage	31
1.10. La guerra totale	35
1.11. L'Europa sopravvissuta alla propria follia	38
1.12. Le antiche fondamenta della nuova Europa e il suo debito di civiltà	39
1.13. I valori fondanti della nuova Europa	42
A/1 I padri fondatori tra idealismo e pragmatismo	44
Capitolo 2	
La lunga marcia verso il federalismo e la pace	53
2.1. Carbone e acciaio: da strumenti di guerra a garanzia di pace	55
2.2. "Un salto nel buio": i primi ostacoli alla proposta di Schuman	57

2.3. Tradurre in realtà la speranza di popoli che sono sul punto di abbassare le braccia	58
2.4. Primo obiettivo: la pace mondiale dopo due guerre mondiali	59
2.5. Da oltre Atlantico un provvidenziale egoismo illuminato.....	64
2.6. I profeti del federalismo.....	65
2.7. Il contributo italiano al federalismo.....	67
2.8. Da Ventotene il Manifesto del federalismo europeo	70
2.9. Stesso traguardo, ma per strade diverse	72
2.10. Nasce il Consiglio d'Europa tra entusiasmi e aspettative.....	73
2.11. Le prime delusioni: "Un continente che vive dell'elemosina dell'America e nel terrore della Russia"	74
B/1 Il Consiglio d'Europa	76

Capitolo 3

L'Europa da Parigi a Roma, dalla CECA alla CEE, all'Euratom e oltre	87
3.1. Dalle parole ai fatti	89
C/1 La bandiera della Comunità Europea del carbone e acciaio (CECA)	92
3.2. La bocciatura della Comunità europea di difesa (CED): il primo fallimento dell'Europa politica.....	94
3.3. L'Europa riparte da Messina con nuovo vigore italiano	96
3.4. Sui colli di Roma di nuovo fatali nascono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (CEEA) o Euratom.....	98
3.5. La Comunità economica per l'energia atomica (CEEA) o Euratom, sorella minore e sfortunata della CEE	100
3.6. Una sola regia per tre comunità: il trattato sulla fusione degli esecutivi ...	103
3.7. L'Europa federale dei padri fondatori, o l'Europa delle patrie del generale De Gaulle?	104
3.8. L'Europa aumenta di tre taglie: entrano la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito.....	107
3.9. Il Consiglio europeo, ovvero una guida nobile per l'Europa.....	108
3.10. Dalla cooperazione esterna alla solidarietà interna.....	109
3.11. Un solo mercato, ma tante monete.....	109
3.12. In Europa nasce la democrazia.....	110
3.13. L'Europa si allunga nel Mediterraneo: la Grecia diventa il decimo partner ..	113
3.14. L'Atto unico europeo (AUE): la prima grande modifica dei trattati istitutivi..	113

3.15. L'accordo di Schengen per conciliare libertà e sicurezza	116
3.16 L'agenzia Frontex e la responsabilità globale dell'Unione europea.....	118
C/2 I fratelli separati dell'altra Europa	119

Capitolo 4

Da Maastricht a Lisbona attraverso il fallimento della Costituzione	125
4.1. Maastricht: una storica pietra miliare sul cammino dell'Europa	127
4.2. I tre pilastri del tempio di Maastricht.....	128
4.3. Più unione nel rispetto della democrazia	130
4.4. La nuova Europa di Maastricht	131
4.5. A grandi passi verso la moneta unica	133
4.6. I criteri di Maastricht	135
4.7. Come unire senza opprimere	136
4.8. Il vascello Europa tra tempeste e bonacce	137
4.9. L'Europa dei Quindici: entrano l'Austria, la Finlandia e la Svezia.....	139
4.10. Dal trattato di Amsterdam una nuova sensibilità verso il sociale	140
4.11. Una società europea che non offre ai giovani prospettive di occupazione è minacciata nelle sue stesse fondamenta.....	142
4.12. Il trattato di Nizza per far posto a nuovi partner e la "Dichiarazione sul futuro dell'Unione"	143
4.13. Una Costituzione per l'Europa	146
4.14 Perché una Costituzione per l'Europa?	147
4.15. L'Unione europea apre le porte ai fratelli separati dell'est e a due piccoli Stati sentinella nel cuore del Mediterraneo	150
4.16. La firma della Costituzione: Roma di nuovo capitale d'Europa.....	151
4.17. Quando a Roma la giustizia era uguale per tutti	153
4.18. Il no alla Costituzione europea, ovvero la vittoria della minoranza	154
4.19. Perché la Francia e l'Olanda hanno detto no alla Costituzione europea?..	155
4.20 Come l'Araba Fenice l'Europa risorge a Lisbona.....	156
D/1 Il trattato di Lisbona	158

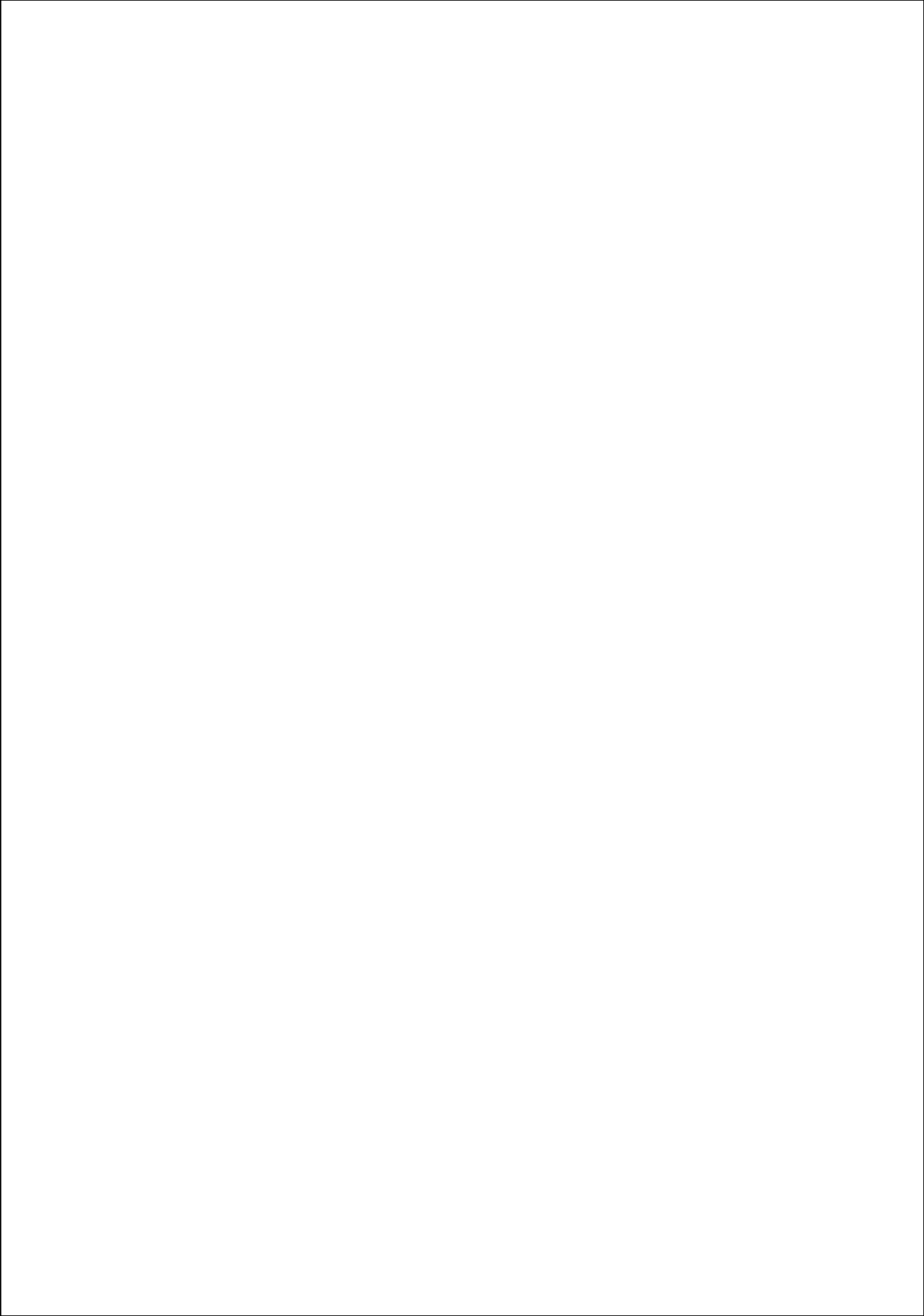
Capitolo 5

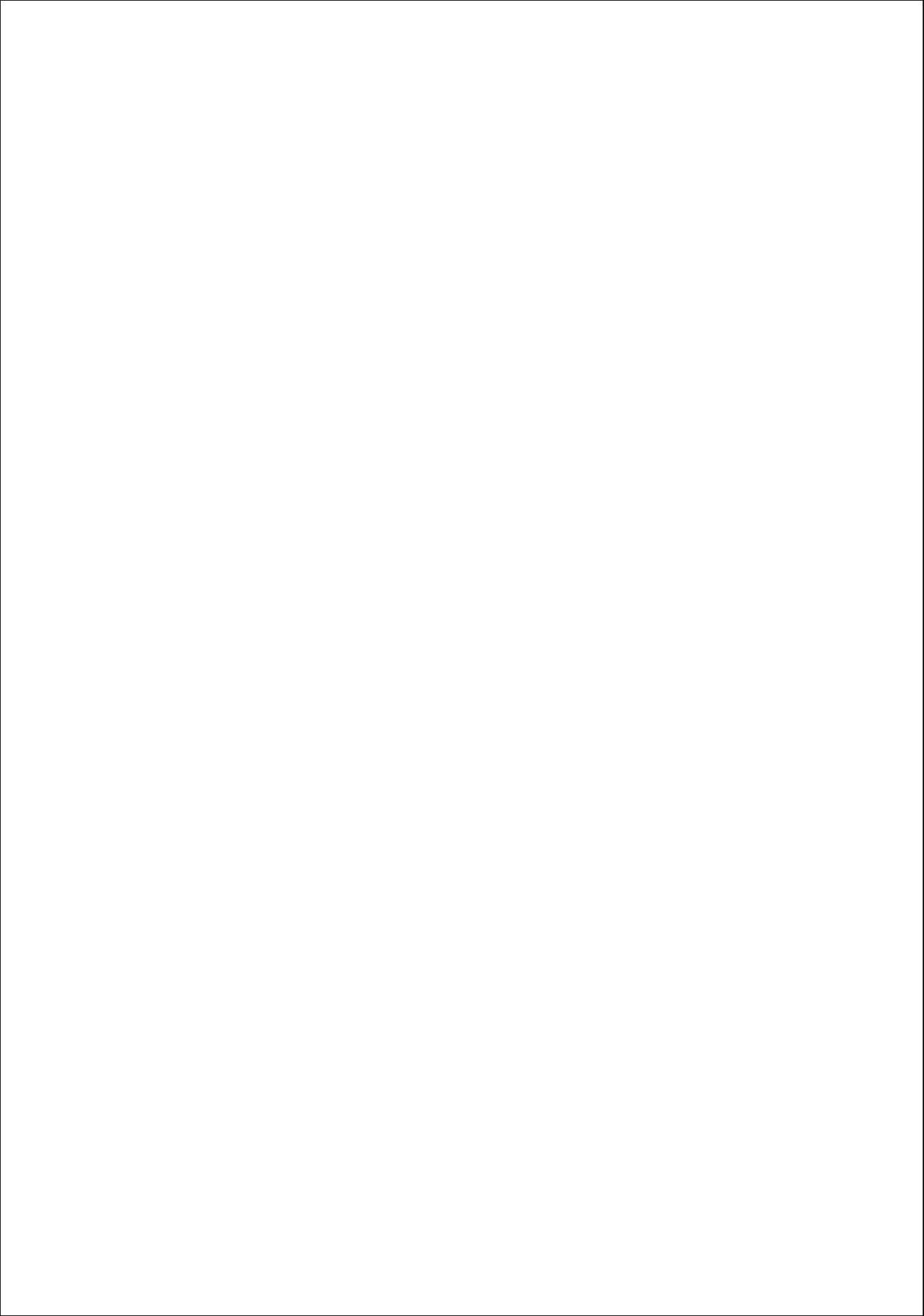
Cittadini d'Europa	165
5.1. L'Unione europea: un progetto politico senza confini.....	167

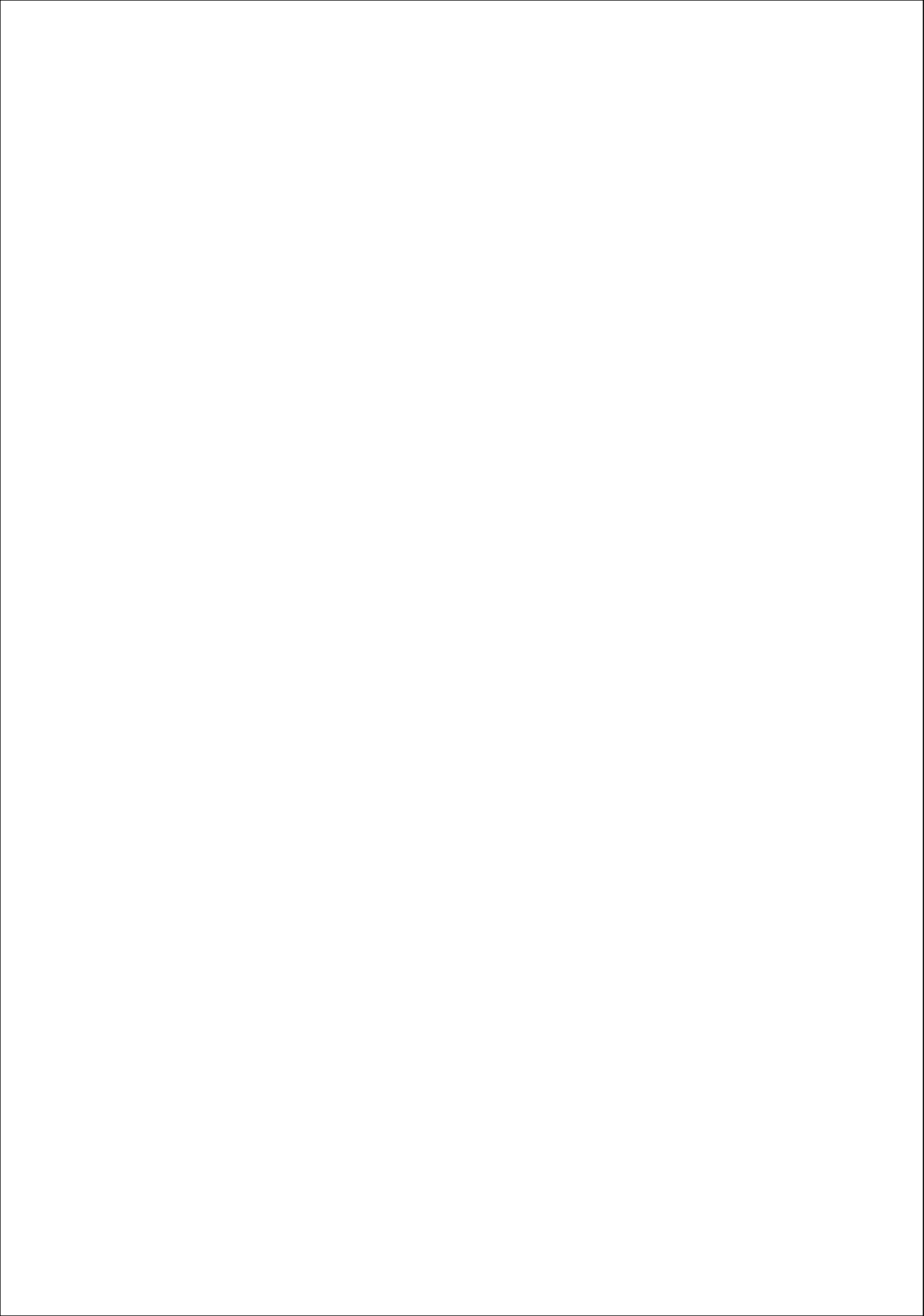
5.2. Le porte aperte della casa comune: la Croazia ventottesimo partner	168
5.3. Alla ricerca di una identità europea metanazionale.....	170
5.4. Dall'antica capitale del regno dei franchi un riconoscimento prestigioso per un grande promotore dei valori europei	173
5.5. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: il manifesto di un'Europa in divenire.....	175
5.6. La genesi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	176
5.7. La voce e l'auspicio di alcune personalità.....	178
5.8. Il travagliato percorso della Carta dei diritti	179
5.9. La struttura e i contenuti della Carta dei diritti	182
5.10. Gli aspetti innovativi della Carta dei diritti.....	183
5.11. I codici normativi e valoriali dell'Unione europea davanti al tribunale del tempo	184
5.12. Ciò che l'Europa non è ancora, in attesa del suo rinnovamento istituzionale ..	185
E/1 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....	187

Appendice cronologica	207
------------------------------------	-----

La Casa per l'Europa di Gemona del Friuli	223
--	-----







Finito di stampare nel mese di dicembre 2013
Tipografia Rosso Soc. coop. - Gemona del Friuli (UD)

“ Fondamento comune della comunità federale e degli stati federati è il cittadino. [...] Ognuno è insieme cittadino del proprio stato nazionale e della federazione. Come cittadino del proprio stato ha un insieme di diritti e di doveri verso di esso nei campi della vita pubblica che sono di competenza dello stato nazionale. Come cittadino della federazione ha un insieme di diritti e di doveri verso di essa nei campi che sono di sua competenza. [...]

Egli è il punto di unione di due comunità politiche - quella federale e quella nazionale - le cui sovranità sono separate e parallele. Solo in tal modo si può assicurare la contemporanea indipendenza degli stati nazionali e della federazione, la vita libera e ordinata delle nazioni e del popolo europeo. ”

Altiero Spinelli, **Manifesto dei federalisti europei**
Guanda, 1957



Renato Damiani è socio fondatore e Vicepresidente della Casa per l'Europa di Gemona. Egli si dedica in particolare alle attività culturali di divulgazione e di promozione europea ed ha al suo attivo diverse pubblicazioni, saggi e articoli. Col presente volume si rivolge in particolare al mondo dei giovani, che dai banchi di scuola guardano ad un futuro europeo di pace, di solidarietà e di sviluppo.