

Alfredo Breccia

L'Unione Europea come fattore di stabilità democratica e di pace

La Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 è alle origini della costruzione europea e si apre con queste affermazioni:

“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 apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di 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”¹.

La costruzione europea vede impegnati i nostri padri in una “grande avventura” senza precedenti, che ha mutato alle fondamenta i rapporti tra gli Stati europei, offrendo loro gli strumenti per superare i conflitti del passato ed evitare che possano riproporsi nuovi fattori di scontro. Essa scaturisce dalla ricerca di un “nuovo umanesimo” nelle relazioni internazionali, che si propone di favorire il graduale superamento del principio delle sovranità nazionali per creare fra gli Stati europei rapporti nuovi, basati su quei principi di uguaglianza e di arbitrato che caratterizzano le società a democrazia avanzata. Jean Monnet, uno dei padri fondatori dell'Europa comunitaria, introduce le sue *Memorie* con la seguente epigrafe: “*Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini*”², per sottolineare che la costruzione comunitaria non deve essere considerata una “impresa tecnocratica”, in quanto si propone di costruire un quadro pacifico entro cui gli uomini, superando le barriere dei pregiudizi e delle rivalità, possano lavorare per il bene comune. Da oltre cinquant'anni i paesi europei protagonisti del processo di unificazione vivono in pace ed hanno sviluppato una crescita economica che ha consentito loro, anzitutto, di risorgere dalle distruzioni operate dalla guerra; poi, di affrancarsi dalla dipendenza economica degli Stati Uniti d'America e di confrontarsi con essi e con l'Unione Sovietica nell'ambito del sistema bipolare, fino a porsi sia come forza di attrazione nei confronti dei paesi dell'Europa orientale, tanto da minare alle basi il blocco sovietico favorendone la dissoluzione, sia come fattore di promozione del dialogo Nord-Sud, da cui oggi dipendono le possibilità di dare alla pace mondiale basi più giuste e più solide.

Il processo di unificazione europea è maturato gradualmente a tappe decennali. Tra il 1947 e il 1957 si gettano le fondamenta dietro le sollecitazioni che provengono dal Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa e dall'esigenza di favorire il superamento della storica contrapposizione franco-tedesca, anche al fine di recuperare il contributo decisivo della Germania nel contenimento della minaccia sovietica e nel ristabilimento di un equilibrio europeo e mondiale. Con il Piano Schuman e la costituzione della CECA nasce l'Europa dei Sei (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo) che, mettendo in comune le produzioni di base, come il carbone e l'acciaio, e istituendo un'Alta Autorità sovranazionale, realizza “il primo nucleo concreto di una federazione europea indispensabile al mantenimento della pace”³. Sul modello della CECA viene, poi, progettata col Piano Plevén la costituzione di un Esercito europeo per rafforzare la difesa dell'Europa occidentale e l'Alleanza Atlantica. Il negoziato fa maturare una iniziativa anche sul piano politico con l'istituzione di una Comunità europea di Difesa (CED), ma le preoccupazioni francesi per il riarmo

¹ J. MONNET, *Un grande progetto per l'Europa*, a cura di Pascal Fontaine, in Documentazione Europea, 1988, n. 5, pp. 43-45.

² J. MONNET, *Memoires*, Paris, Fayard, 1976; edizione italiana: Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale, Milano, Rusconi, 1978.

³ *Ibid.*, pp. 224-225.

tedesco in un quadro sovranazionale impediscono l'entrata in vigore del Trattato CED, mettendo in evidenza pesanti remore e grossi ostacoli nel perseguimento di una Unione politica. Il riarmo tedesco viene, così, realizzato nel quadro dell'Alleanza Atlantica e del Patto di Bruxelles che dà vita alla Unione Europea Occidentale (UEO). Il successo della CECA incoraggia, tuttavia, la ripresa dell'iniziativa europeista che, nello scontro tra la tesi "unionista" e la "federalista", si attesta su quella "funzionalista": una integrazione per settori in senso "brizzontale" che, partendo dalle fonti energetiche, tende a realizzare una unione economica attraverso la creazione di un mercato comune in cui i vari fattori della produzione abbiano libera circolazione. Il 25 marzo 1957 si firmano a Roma due Trattati che istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEa). Il trattato CEE diviene il cuore del processo di integrazione e ne fissa nel preambolo gli obiettivi principali: una unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, un progresso economico e sociale dei loro paesi, un miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione, il mantenimento della pace e della libertà. Esso getta le basi per la creazione di una Unione doganale come premessa alla realizzazione di una Unione economica, con l'introduzione di una tariffa esterna comune che viene estesa anche ai Territori d'Oltremare (associazione CEE-TOM), in modo da evitare che il processo di decolonizzazione, allora in atto, possa indebolire o rompere i legami economici con la conseguenza di compromettere gli sforzi dei paesi europei per affrancarsi dalla dipendenza economica degli Stati Uniti. Il trattato CEEa (Euratom) nasce dalla piena consapevolezza delle Parti contraenti che "l'energia nucleare costituisce la risorsa essenziale che assicurerà lo sviluppo e il rinnovo delle produzioni e permetterà il progresso delle opere di pace" e, a questo fine, prevede anche la creazione di un Istituto di livello universitario "con la missione di contribuire, nel campo dell'insegnamento superiore e della ricerca, allo sviluppo del patrimonio culturale e scientifico dell'Europa... accordando la priorità alle discipline che presentano un interesse particolare per l'opera di unificazione europea"⁴.

L'entrata in vigore dei Trattati di Roma apre il secondo decennio 1958-1968, nel corso del quale si realizza l'Unione doganale con la tariffa esterna comune e i Territori d'Oltremare arrivati all'indipendenza rinnovano i legami di associazione con la convenzione di Yaoundé (CEE-SAMA /Stati africani e malgascio associati); vengono inoltre adottate la politica sociale, con la creazione di un Fondo sociale europeo volto soprattutto a fronteggiare i problemi della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, e la politica agricola comune (PAC) che dà un forte impulso al processo di unificazione europea. Gli effetti sono ben presto riscontrabili nel vedere sestuplicato il commercio intracomunitario con una crescita del 20% degli scambi di ciascuno dei sei paesi membri con gli altri partner; triplicato quello con i paesi terzi e aumentato di oltre il 50% il prodotto nazionale lordo medio della CEE. L'Europa dei Sei diviene una potenza economica a livello mondiale, tanto da mettere in crisi l'Associazione europea di libero scambio (EFTA) voluta dalla Gran Bretagna per contrastare l'iniziativa della CEE, e da sollevare una forte competizione con gli Stati Uniti. Il presidente Kennedy cerca di fronteggiarla sollecitando la Gran Bretagna ad entrare nella CEE ed auspicando una evoluzione della "Comunità Europea" verso una "Comunità Atlantica" con un richiamo all'art. 2 del Patto Atlantico che recita:

"Le Parti contribuiranno allo sviluppo di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli rafforzando le loro libere istituzioni, assicurando una migliore comprensione dei principi sui quali tali istituzioni sono fondate e sviluppando le condizioni adatte ad assicurare la stabilità e il benessere. Esse si sforzeranno di eliminare ogni opposizione nelle loro politiche economiche internazionali e incoraggeranno la collaborazione economica con ciascuna di esse o con tutte"⁵.

Gli sviluppi dell'integrazione economica fanno così maturare anche un dibattito politico, che offre al presidente francese De Gaulle la possibilità di esporre la sua concezione dell'Europa in aperta contrapposizione non solo al disegno di Kennedy, ma anche all'obiettivo federale proclamato nella Dichiarazione del 9 maggio 1950 dai padri fondatori dell'Unione europea. Egli mira a costruire una "Europa delle patrie" che restituisca alla Francia un ruolo guida e la metta in grado di contrastare il

⁴ I testi dei Trattati di Roma con commento in *Quattro Anni di Mercato Comune Europeo (1° gennaio 1958-1° gennaio 1962)*, a cura del Ministero degli Affari Esteri, Roma, 1962.

⁵ Il testo del Patto Atlantico in E. ANCHIERI, *La Diplomazia Contemporanea*, Padova, CEDAM, 1959, pp. 223-225.

disegno degli Stati Uniti di porsi alla direzione di una "Europa atlantica". A questo fine denuncia il rischio che una Gran Bretagna nella CEE possa diventare il "cavallo di Troia" degli Stati Uniti e per due volte, nel gennaio 1963 e nel novembre 1967, pone il veto alla sua domanda di adesione. De Gaulle si rende conto, però, che il suo progetto non può essere realizzato senza promuovere una cooperazione politica a livello governativo allo scopo di armonizzare le diverse posizioni e i vari punti di vista. Egli introduce, così, il principio delle "riunioni al vertice" tra capi di Stato e di governo con cui dà forma concreta alla volontà di unione politica già implicita nei Trattati istitutivi delle Comunità europee.

Il processo di unificazione si avvia, così, a procedere non più soltanto sul piano economico, ma anche su quello politico. I partner della Francia, infatti, non esitano ad accettare questo principio, ma pongono la condizione che le Comunità siano salvaguardate e che resti aperta la strada per una evoluzione di tipo federale. Ai primi due "Vertici" di Parigi e di Bonn del 1961, i capi di Stato e di governo decidono "di tenere a intervalli regolari riunioni che avranno per scopo il confronto delle loro opinioni, di concertare le loro politiche, e di pervenire a delle posizioni comuni al fine di favorire l'unione politica dell'Europa rafforzando al contempo l'Alleanza atlantica. Verranno assunte le disposizioni pratiche necessarie per la preparazione di queste riunioni. D'altra parte, il raggiungimento di una collaborazione attiva tra i ministri degli Affari esteri contribuirà alla continuità dell'azione intrapresa in comune. La cooperazione dei "Sei" deve oltrepassare il quadro propriamente politico ed estendersi in particolare ai settori dell'insegnamento, della ricerca e della cultura attraverso riunioni periodiche dei ministri competenti"⁶.

I negoziati che si svolgono nel quadro di una "cooperazione politica organizzata" (CPO) non producono alcun risultato concreto, a causa delle divergenze esistenti tra i "Sei" sull'orientamento da dare alla politica dell'Europa unita con particolare riguardo ai problemi della difesa, della partecipazione britannica e dei poteri da affidare alle istituzioni comuni. Nel 1963 De Gaulle, sfruttando il clima creato nei rapporti Est-Ovest dalla costruzione del muro di Berlino e dalla crisi di Cuba, cerca di avviare una concertazione sul piano bilaterale con la Germania di Adenauer nella speranza che possa avere un effetto di trascinamento sui partner della Comunità. Il trattato franco-tedesco produce, invece, un effetto contrario e il timore di un asse egemone Parigi-Bonn rafforza la "pregiudiziale britannica", con cui il problema della unione politica viene posto sotto forma di alternativa: o un regime sovranazionale o un regime senza sovranazionalità ma con la partecipazione della Gran Bretagna. Il Parlamento di Bonn, quando viene chiamato a ratificare il trattato, non esita ad inserire un preambolo, in cui precisa che il trattato non tocca le alleanze tradizionali della RFT, né "la cooperazione particolarmente stretta con l'Europa e gli Stati Uniti d'America", né "la difesa comune nel quadro dell'Alleanza dell'Atlantico del Nord e l'integrazione delle forze dei paesi appartenenti a questa alleanza". Subito dopo, i "Sei" decidono di aprire, in ambito GATT, dei negoziati commerciali con gli Stati Uniti, chiamati "Kennedy Round", che a partire dal 1° luglio 1968 comportano le prime riduzioni dei diritti di dogana. Nel frattempo viene fatto un importante passo avanti sul piano delle istituzioni con la firma del Trattato di fusione degli organi esecutivi delle Comunità europee, che entra in vigore il 1° luglio 1967. La concertazione delle politiche estere resta, comunque, un obiettivo fondamentale delle politiche nazionali degli Stati membri.

Il terzo decennio 1969-1979 vede il processo di unificazione europea uscire dalla situazione di immobilismo provocata dai "veti" di De Gaulle e dal clima di diffidenza che hanno suscitato. Il nuovo presidente francese, Pompidou, si adopera per fare uscire la Francia dalla situazione di isolamento in cui è stata posta dalla politica gaullista, specie dopo l'uscita dalla NATO, e per favorire un rilancio globale dell'iniziativa europeista, di fronte alle forti tensioni che maturano sul piano internazionale e che minacciano di compromettere il processo di distensione Est-Ovest e gli sforzi per il conseguimento di una stabilità economica e finanziaria. L'esigenza di sostenere la Ostpolitik del cancelliere tedesco Brandt dopo la crisi cecoslovacca in vista della convocazione di una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa mentre gli Stati Uniti sono sempre più coinvolti nella guerra del Viet-Nam, e le conseguenze della terza guerra arabo-israeliana, sollecitano

⁶ Dichiarazione di Bonn: "Dare un carattere statutario alla Unione dei Popoli", "Vertice" del 18 luglio 1961, in J. C. MASCLET, *L'Unione politica dell'Europa*, Milano, Ed. Puma, 1979, pp. 52-55.

la ripresa del dialogo con la Gran Bretagna, lo sviluppo dell'integrazione economica e il rilancio della concertazione politica per raggiungere posizioni comuni. Il governo francese, dopo la firma degli accordi di associazione con la Tunisia e il Marocco e della seconda convenzione di Yaoundé CEE-SAMA, propone un nuovo "incontro al vertice" che si riunisce all'Aja nel dicembre 1969 e segna il passaggio della Comunità dalla fase transitoria alla fase definitiva: viene posto il principio delle "risorse proprie"; vengono adottati i Regolamenti agricoli definitivi; si decide, inoltre, di arrivare gradualmente all'unione economica e monetaria entro il 1980; di accelerare l'integrazione e la cooperazione in materia politica e di avviare i negoziati per l'allargamento della Comunità. Su queste decisioni vengono a pesare quelle adottate a Washington nel 1971: il presidente Nixon, per fronteggiare il forte passivo della bilancia commerciale, annuncia una prima svalutazione del dollaro del 10% e rimette in discussione il sistema economico, monetario e finanziario nato nel secondo dopoguerra con gli accordi di Bretton Woods e del GATT. Si apre così un periodo di forte instabilità e di fluttuazione dei cambi, che induce la Comunità ad istituire il "serpente monetario" nell'ambito del quale i margini di fluttuazione delle valute degli Stati membri nei confronti del dollaro viene limitato al 2,25%; ad adottare un "sistema di preferenze generalizzate" negli scambi con i paesi in via di sviluppo e, dopo l'ingresso della Gran Bretagna, della Danimarca e dell'Irlanda, a concludere accordi di libero scambio con gli altri paesi dell'EFTA che non hanno chiesto di entrare nella CEE. Nell'ottobre 1972, si riunisce a Parigi il "Vertice" dei capi di Stato e di governo della Comunità ampliata a nove, per prendere in esame il "piano Werner" sul raggiungimento graduale dell'unione economica e monetaria (UEM), e il "rapporto Davignon" sulla cooperazione politica europea (CPE). I "Nove" si vedono costretti ad adottare un nuovo calendario per la UEM, ma decidono di trasformare la CEE in una "Unione Europea" che viene così definita:

"Conformemente alle sue finalità politiche, la costruzione europea consentirà all'Europa di delinearla nella fedeltà alle sue amicizie tradizionali e alle alleanze dei suoi Stati membri, e di svolgere il proprio ruolo negli affari mondiali, in quanto entità distinta, decisa a favorire un migliore equilibrio internazionale, nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite; gli Stati membri della Comunità, che è l'elemento motore della costruzione dell'Europa, affermano il proposito di trasformare, entro la fine del decennio in corso, l'insieme dei loro rapporti in una Unione Europea"⁷. Questo obiettivo viene ribadito con forza di fronte all'approfondirsi della crisi economica e finanziaria mondiale segnata da una seconda svalutazione del dollaro e dallo "shock" petrolifero scatenato dalla guerra del Kippur e allo svolgimento dei lavori della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Ai "Vertici" di Copenaghen del dicembre 1973 e di Parigi del dicembre 1974, i capi di Stato e di governo avvertono l'esigenza di rafforzare l'autorità, l'efficacia e la legittimità delle istituzioni comunitarie e, a questo fine, decidono di introdurre l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo; di ampliare i poteri della Commissione e del Consiglio dei ministri e "di riunirsi accompagnati dai ministri degli Affari Esteri, tre volte all'anno e ogni volta che sia necessario, in Consiglio della Comunità, a titolo di cooperazione politica". I "vertici" vengono quindi istituzionalizzati e nasce il Consiglio europeo con il compito di assicurare l'unità di orientamento per i problemi trattati nel quadro comunitario e per quelli trattati nel quadro della cooperazione politica, anche se rimangono diverse le procedure di preparazione e di decisione. In questo contesto, i "Nove" ritengono giunto il momento di redigere un documento sulla "identità europea", per "definire meglio le loro relazioni con gli altri paesi del mondo... e con l'intenzione di approfondirla ulteriormente alla luce del progresso realizzato nella costruzione europea". Nel documento si pone, anzitutto, in risalto la "coesione" dei membri delle Comunità europee nel "salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, dello stato di diritto, della giustizia sociale - finalità del progresso economico - e del rispetto dei diritti dell'uomo, che costituiscono elementi fondamentali della identità europea"; si prende poi atto che "i problemi internazionali attuali difficilmente possono essere risolti da ciascuno di essi singolarmente" e che "i mutamenti determinatisi nel mondo e la concentrazione crescente dei poteri e delle responsabilità nelle mani di un piccolissimo numero di grandi potenze implicano che l'Europa si unisca e che

⁷ Ibid., pp. 108-109; Dichiarazione del "Vertice" di Parigi del 21 ottobre 1972, in *Testi concernenti la Cooperazione Politica Europea*, a cura dell'Ufficio Stampa della RFT, Bonn, 1974, pp. 26-39.

sempre più parli con una sola voce, se essa vuole farsi sentire e svolgere il ruolo mondiale che le spetta”; si dichiara, quindi, che l’Europa dei Nove, “cosciente dei doveri internazionali che le impone la sua unificazione, la quale non è diretta contro alcuno né ispirata da una qualsiasi volontà di potenza”, e del fatto che “nessuna vera pace sarà possibile se i paesi sviluppati non dedicheranno maggiore attenzione ai popoli meno favoriti” attribuisce, di conseguenza, “una importanza fondamentale alla politica di associazione... e si propone di attuare progressivamente una politica globale di cooperazione allo sviluppo, su scala mondiale” e, in particolare, intende:

- assicurare l’attuazione degli impegni comunitari con i paesi del bacino del Mediterraneo e dell’Africa, nonché salvaguardare i legami storici con tutti i paesi del Medio Oriente e cooperare all’instaurazione e al mantenimento della pace, della stabilità e del progresso in tale regione;
- intensificare gli scambi nei diversi settori con la Cina, tenuto conto del suo ruolo di primo piano nelle relazioni internazionali, e con gli altri paesi asiatici;
- sviluppare le relazioni di amicizia e gli scambi di ogni natura con i paesi dell’America latina sulla base degli accordi già conclusi con alcuni di essi;
- sviluppare su una base di reciprocità la politica di distensione e di cooperazione in atto con l’URSS e con gli altri paesi dell’Europa dell’Est;
- mantenere un dialogo costruttivo con gli Stati Uniti su una base di uguaglianza e in spirito di amicizia e sviluppare la cooperazione con essi e con gli altri paesi industrializzati, quali il Giappone ed il Canada, per la loro funzione essenziale nel mantenimento di un ordine economico mondiale, aperto ed equilibrato⁸.

Il primo banco di prova i “Nove” lo trovano ad Helsinki, dove decidono di adottare una posizione comune soprattutto sugli aspetti economici della Conferenza e nell’accettazione dell’Atto finale; poi nell’ambito delle consultazioni che le potenze più industrializzate avviano in modo regolare e periodico, a vari livelli, sui problemi dell’economia mondiale, dando vita ad un “direttorio economico mondiale” dal G/5 al G/8, a cui viene invitato anche il presidente della Commissione CEE⁹.

A partire dal 1975, la costruzione europea si presenta articolata su due piani alquanto diversificati:

- sul piano economico, le Comunità nate dai Trattati di Parigi e di Roma continuano ad evolversi verso forme di integrazione sovranazionale, dotate di “risorse proprie”, con un accrescimento dei poteri di controllo del Parlamento europeo, e di un Sistema monetario europeo (SME) che nel 1979 sostituisce il “serpente”, mantenendo la porta aperta alla realizzazione di una unione economica e monetaria; inoltre, la loro attività esterna si estende, dopo la scadenza della Convenzione di Yaoundé, con l’avvio di relazioni stabili con gli Stati ACP (Africa, Carabi, Pacifico) attraverso la prima Convenzione di Lomé del 1975 e la seconda del 1979, che vede salire gli Stati associati da 46 a 58;
- sul piano politico, il passaggio dalla cooperazione organizzata a quella di un coordinamento attraverso contatti permanenti con cui gli Stati membri cercano di agire adottando posizioni uniformi in materia di politica estera, lascia l’iniziativa europeista a livello puramente intergovernativo, anche se la nascita del Consiglio europeo e la prima elezione nel 1979 del Parlamento europeo a suffragio universale diretto aprono nuove possibilità di sviluppo del dibattito sull’Unione europea.

Il rinnovamento e il rafforzamento delle istituzioni comunitarie mettono così in luce, da un lato, il forte divario esistente tra il grado raggiunto nell’integrazione economica e quello nella cooperazione politica; dall’altro, la loro inadeguatezza a far maturare una risposta comunitaria alle crisi internazionali sia sul piano economico, tanto che naufraga il progetto di Unione economica e monetaria e si parla di Europa “a due velocità” o “a geometria variabile”; sia sul piano politico, dove la cooperazione rimane entro un quadro strettamente intergovernativo e sfocia in

⁸ Dichiarazione sull’identità europea, “Vertice” di Copenaghen del 20 dicembre 1973, *ibid.*, pp. 61-67 e in *Bollettino delle Comunità Europee*, Bruxelles, 1973, n.12.

⁹ A. BRECCIA, Dai G5 ai G8: i Vertici delle potenze più industrializzate e il dialogo Nord-Sud, in *Storia Politica e Cooperazione internazionale*, Roma, 2001, n. 4.

“dichiarazioni congiunte” nei pochi casi in cui si raggiunge unanimità di vedute. L’obiettivo dell’Unione europea resta a livello di proposta che non viene portata nemmeno in discussione.

Questo obiettivo viene rilanciato nel corso del quarto decennio 1979-1989, in quanto il permanere della crisi economica internazionale, il ritorno alla guerra fredda nei rapporti Est-Ovest con una nuova corsa agli armamenti, la questione arabo-israeliana e i problemi posti dalla caduta dei regimi autoritari in Grecia, in Portogallo e in Spagna, pongono in maniera ancora più urgente l’esigenza che tra integrazione economica e cooperazione politica venga quanto meno stabilito un effettivo coordinamento. Nella prima metà degli anni ’80, il Parlamento europeo è chiamato a discutere su due progetti: uno italo-tedesco (piano Colombo-Genscher), recepito nella “Dichiarazione solenne sull’Unione europea” adottata nel giugno 1983 dal Consiglio europeo di Stoccarda, che ripropone l’impegno a coordinare le posizioni in politica estera e sugli aspetti politici ed economici della sicurezza, ad avviare una collaborazione in campo giudiziario e culturale e a snellire le procedure decisionali limitando la regola della unanimità; l’altro proposto da un gruppo di deputati europei di vario orientamento politico e di diverse nazionalità guidato da Altiero Spinelli, che mira a realizzare il coordinamento della cooperazione politica e dell’azione comunitaria attraverso riforme istituzionali su cui impostare in senso federalista il trattato per la creazione dell’Unione Europea. Il Parlamento europeo fa proprio questo progetto, ma senza riuscire ad ottenere la piena adesione dei governi nazionali, che pensano, invece, ad un rilancio sempre ispirato al metodo della gradualità per fare scaturire da realizzazioni concrete nuove solidarietà di fatto. Essi sono chiamati, anzitutto, a superare le perplessità e le difficoltà suscitate dalle domande di adesione di Grecia, Portogallo e Spagna, in quanto si teme che possano alterare i delicati equilibri politici e commerciali all’interno della Comunità, in particolare nel settore agricolo. La Grecia diventa il decimo Stato membro a partire dal 1° gennaio 1981, mentre i paesi iberici entrano cinque anni dopo, in seguito all’adozione di “Programmi mediterranei integrati” destinati a ridurre le disparità di sviluppo economico, e alla soluzione del contenzioso con la Gran Bretagna sull’importo della compensazione da concederle per alleggerire il suo contributo al bilancio europeo. La Comunità passa da 10 a 12 membri con un rafforzamento del suo carattere democratico, ma con nuovi problemi di sviluppo di economie strutturalmente più deboli. Al tempo stesso, viene firmata la terza Convenzione di Lomé che vede salire a 66 gli Stati associati ACP. Inoltre, il Consiglio europeo, dopo le seconde elezioni al Parlamento europeo, adotta il principio della soppressione delle formalità doganali e di polizia per le persone che circolano all’interno della Comunità e l’accordo di Schengen avvia gradualmente la creazione di uno spazio senza frontiere.

Questi nuovi sviluppi sollecitano una completa revisione della struttura e degli obiettivi della Comunità e nel giugno 1985, il Consiglio europeo, alla luce dell’analisi elaborata dalla Commissione Delors nel Libro Bianco sul completamento del mercato interno, decide a maggioranza di indire una Conferenza intergovernativa con il compito di elaborare le modifiche da apportare ai Trattati di Roma. In dicembre, viene approvata la riforma istituzionale, l’estensione delle competenze della Comunità e le norme sulla cooperazione in politica estera. Le modifiche vengono riunite nell’Atto Unico che, firmato nel febbraio 1986, entra in vigore nel luglio 1987 con le seguenti previsioni:

- entro il 31 dicembre 1992 realizzazione del mercato unico, cioè di “uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;
- rafforzamento della cooperazione monetaria in vista dell’adozione di una moneta unica;
- attribuzione di una più solida base giuridica alle politiche comuni nel campo sociale, culturale, della ricerca scientifica e tecnologica e dell’ambiente;
- istituzionalizzazione della cooperazione politica (CPE) con riguardo sia alla politica estera sia alla sicurezza comune e istituzione di un segretariato;

- riforma dei meccanismi istituzionali comunitari con una estensione del voto a maggioranza in seno al Consiglio dei ministri e istituzione di una procedura di cooperazione legislativa tra il Consiglio e il Parlamento che ampliano i poteri di quest'ultimo¹⁰.

L'Atto Unico imprime un nuovo dinamismo allo sviluppo del processo di integrazione non solo nel campo economico, ma anche in quello politico e culturale, facendo avvertire maggiormente l'esigenza di costruire, accanto all'Europa economica, una Europa culturale per contribuire alla formazione di una coscienza comune. In questa direzione vanno i programmi volti allo sviluppo di una dimensione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, segnatamente attraverso la diffusione e l'insegnamento delle lingue degli Stati membri, il miglioramento della mobilità di studenti e docenti (programmi di scambio Erasmus e Socrates) e l'introduzione, con la direttiva del dicembre 1988, di un sistema di riconoscimento reciproco di diplomi e titoli di studio dell'insegnamento superiore. Inoltre, dopo le terze elezioni dirette al Parlamento europeo svoltesi nel giugno 1989, gli Stati membri decidono di iniziare i lavori per la revisione dei trattati istitutivi delle Comunità e di proseguire intanto sulla strada dell'Unione economica e monetaria (UEM), imperniata su un Sistema europeo di banche centrali (SEBC), seguendo le indicazioni del "Piano Delors", preparato dai governatori delle Banche centrali sotto la direzione del presidente della Commissione, Delors, che prevede tre tappe per la sua realizzazione.

Gli eventi che si producono in Europa alla fine del 1989 segnano l'inizio del quinto decennio di sviluppo del processo di unificazione, che viene a legarsi strettamente con l'esigenza di colmare il vuoto di potere creatosi repentinamente nell'Est europeo in seguito alla caduta del muro di Berlino, allo scioglimento del blocco sovietico e alla disgregazione dell'URSS. Questi eventi pongono maggiormente in risalto il successo e la validità della scelta comunitaria che i paesi dell'Europa occidentale, nel corso della guerra fredda, hanno voluto legare ai valori della democrazia e della libertà, consentendo loro di favorire il superamento di antagonismi secolari e di deporre ogni spirito di superiorità o di ricorso alla forza nei rapporti fra gli Stati. La fine della contrapposizione Est-Ovest rafforza lo spirito europeo e si torna a parlare di Europa come "casa comune" dall'Atlantico agli Urali. La struttura politica del continente ne risulta completamente modificata e i "Dodici" si vengono a trovare impegnati non solo nel processo di approfondimento della loro unione avviato dall'Atto Unico, ma anche a sostenere quello di transizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale verso la democrazia ed una economia di mercato, al fine di favorire un rapido superamento degli squilibri ed estendere a tutta l'Europa condizioni di stabilità e di pace.

Nel dicembre 1989 il Consiglio europeo riunito a Strasburgo decide di convocare una conferenza intergovernativa per definire le tappe dell'Unione economica e monetaria e, nell'aprile 1990, viene sollecitato dal presidente francese, Mitterand, e dal cancelliere tedesco, Kohl, a convocarne una seconda sull'Unione politica di fronte all'accelerazione impressa alla unificazione tedesca. La Commissione, dal canto suo, adotta un pacchetto di misure per integrare la Repubblica democratica tedesca e nell'ottobre 1990, a seguito dell'entrata in vigore del trattato tra RFT e RDT che unifica la Germania, cinque nuovi Länder entrano a far parte della Comunità. La ricostituzione di una Germania unita nel cuore dell'Europa solleva un interrogativo: la Germania unificata continuerà a collaborare per portare a termine la costruzione comunitaria europea o cederà a tentazioni nazionaliste e revisioniste volte ad approfittare del vuoto creatosi alle sue frontiere orientali per colmarlo a suo vantaggio?

L'interrogativo nasce da storiche preoccupazioni e diffidenze e la via per esorcizzarle riconduce alla base del progetto europeista che considera "una federazione europea indispensabile al mantenimento della pace". Questo obiettivo anima i lavori delle Conferenze intergovernative sull'unione economica e monetaria e sull'unione politica che si aprono a Roma nel dicembre 1990 e portano, alla fine dell'anno successivo, alla convocazione del Consiglio europeo a Maastricht, dove viene adottato il testo del Trattato sull'Unione Europea che, il 7 febbraio 1992, viene firmato dai rappresentanti degli Stati membri. Il Trattato consente all'Unione Europea di fare nuovi passi "da gigante" sul piano dell'integrazione economica e anche di estendere il suo campo d'azione, ma solo

¹⁰ *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea. Origini e sviluppi della Dichiarazione di Stoccarda*, a cura di F. LAY, Padova, CEDAM, 1983.

nuovi passi “da nano” sul piano dell’integrazione politica, dove si evita ogni richiamo alla “vocazione federale” per non scontrarsi in particolare con le suscettibilità britanniche. Esso si fonda su tre “pilastri” aventi ciascuno una portata diversa:

- con il primo, si attribuisce alle Comunità (la CEE viene ridenominata come CE) il compito di realizzare l’Unione economica e monetaria fino allo stabilimento della moneta unica; si ampliano le politiche poste in essere dalla CE con riguardo alla istituzione di una “cittadinanza europea” e ai settori della “coesione economica e sociale”, della “ricerca e sviluppo” e della “protezione dell’ambiente”; si decide di conseguenza la revisione dei Trattati di Roma e dei poteri attribuiti agli organi comunitari e, in particolare, l’ampliamento delle funzioni del Parlamento europeo; ma come contrappeso alle nuove competenze comunitarie viene introdotto il “principio di sussidiarietà”, secondo il quale la Comunità, nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, può intervenire “soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri” o quando è preferibile procedere ad un’azione comune;
- con il secondo, si decide di passare da forme di cooperazione politica alla istituzione di una “Politica estera e di sicurezza comune” (PESC), con cui si mira alla tutela di precisi obiettivi quali: la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell’indipendenza dell’Unione; il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale; la promozione della cooperazione internazionale, volta in particolare ad agevolare l’integrazione dei paesi in via di sviluppo nell’economia mondiale e a combattere contro la povertà; lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto; il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. La PESC mantiene, però, un carattere sostanzialmente intergovernativo e le azioni comuni devono essere adottate all’unanimità e solo in fase di attuazione è prevista la possibilità di decisioni a maggioranza qualificata; nel campo specifico della difesa si decide di mantenere in vita il patto di Bruxelles, da cui è nata la UEO, per associarlo allo sviluppo dell’Unione Europea, ma senza risolvere il problema della scelta tra una difesa autonoma europea e una difesa europea nel quadro dell’Alleanza atlantica;
- con il terzo, si decide la creazione di un sistema di cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari interni, con l’impegno a istituire un Ufficio europeo di polizia (Europol) e ad armonizzare le politiche relative all’immigrazione. La cooperazione resta a livello intergovernativo fuori dal quadro istituzionale delle Comunità, anche se la sua gestione viene affidata agli stessi organi comunitari¹¹.

I pilastri del trattato di Maastricht si presentano, così, fortemente squilibrati e mantengono la costruzione europea in una situazione di instabilità politica che si ripercuote negativamente sui notevoli progressi finora conseguiti dall’Unione Europea nel campo economico e monetario e che sono alla base del suo ulteriore allargamento, anzitutto verso i paesi dell’EFTA, suoi principali partner commerciali. Questi paesi, dopo aver firmato il 2 maggio 1992 un accordo con la CE che istituisce lo Spazio economico europeo (SEE), decidono di entrare direttamente nell’Unione Europea, ad eccezione della Svizzera e della Norvegia, per timore di restare emarginati dal grande mercato unico che viene avviato dai “Dodici” a partire dal 1° gennaio 1993. L’Unione passa da 12 a 15 membri con l’ingresso dal 1° gennaio 1995 di Austria, Finlandia e Svezia, paesi che non pongono particolari problemi da un punto di vista economico e finanziario, ma sollevano interrogativi sulla loro partecipazione alla realizzazione della PESC a causa della loro posizione di neutralità. Contemporaneamente, la IV Convenzione di Lomé in vigore dal 1990 tra la CEE e i paesi ACP saliti a 69, viene modificata per farne uno strumento particolarmente avanzato in materia di cooperazione allo sviluppo, in particolare con l’introduzione di sistemi di stabilizzazione dei proventi delle esportazioni di prodotti di base (Stabex e Sysmin) per mettere le economie degli ACP al riparo dalle conseguenze destabilizzanti delle oscillazioni dei prezzi internazionali. Inoltre, rispetto alle tre precedenti edizioni, essa pone maggiore enfasi sul rispetto dei diritti umani e sulla

¹¹ A. VERRILLI – S. MINIERI, *L’integrazione europea dopo Maastricht*, Napoli, Simone, 1997.

promozione delle istituzioni democratiche, prevedendo anche la possibilità di sospendere la Convenzione nei confronti di uno Stato che si renda responsabile di gravi violazioni in materia (art. 366). In questo modo l'Unione Europea, in linea con gli impegni assunti e più volte riaffermati, pone in essere una modalità d'azione innovativa: partendo dalla considerazione che lo sviluppo economico non può prescindere dalla pace e che non si può garantire stabilmente la pace senza uno sviluppo duraturo basato sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti dell'uomo, si è orientata a porre delle "regole" che trascendono il carattere puramente commerciale degli accordi, introducendo il "sistema della condizionalità", in base al quale l'aiuto allo sviluppo previsto da accordi di cooperazione viene ad essere condizionato dal complessivo comportamento dello Stato beneficiario in materia di diritti umani e di sviluppo delle istituzioni democratiche. A questo fine viene inserita negli accordi di cooperazione una "clausola democratica standard", in cui viene sancito il rispetto dei diritti fondamentali, dei principi della democrazia e dello Stato di diritto quali supposti "essenziali" o "fondamentali" dei rapporti di cooperazione tra Unione Europea e paesi terzi. La "clausola democratica" è venuta, così, a caratterizzare in quest'ultimo decennio non solo gli accordi di cooperazione economica con i paesi di tre continenti, dall'Africa, all'Asia, all'America Latina, ma anche il processo di ampliamento dell'Unione Europea verso Est, accogliendo i paesi dell'ex blocco sovietico, e verso Sud con l'intento di costruire un dialogo stabile con i paesi del bacino mediterraneo¹².

L'Unione Europea, alle soglie del terzo millennio, conquista una posizione di avanguardia nel sistema delle relazioni internazionali per il suo impegno a svilupparsi sulla base dei principi di "libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto", e ad affermarli come criteri di valutazione per accogliere i paesi candidati all'adesione, e come obiettivi principali della sua politica estera e di sicurezza comune (PESC) in materia di rapporti con paesi terzi, in particolare, nel campo della cooperazione allo sviluppo. Questa viene perseguita con ferma convinzione di poterne fare un importante strumento di ricostruzione del nuovo ordine internazionale, che i drammatici eventi di questo inizio di secolo hanno riproposto in modo non più dilazionabile per la salvaguardia della pace. La sfida è rivolta, in particolare, ai "giovani" nei quali deve maturare una "coscienza europea", affinché l'Europa che ereditano dai loro "padri" possa conquistare una piena "identità politica" e dare nuovo ed effettivo impulso ad uno sviluppo equilibrato e globale delle relazioni internazionali, soprattutto nel confronto Nord-Sud, in modo che esse possano assumere una "dimensione umana" e al binomio "confronto-difesa", che ha caratterizzato il secolo scorso, si sostituisca quello "cooperazione-sicurezza" in questo nuovo secolo.

Per un approfondimento delle tematiche prese in esame, oltre ai testi già citati, si rinvia a:

H. Brugmans, *L'idée européenne, 1920-1970*, Bruges, De Tempel, 1970.

G. Mammarella – P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2001)*, Roma-Bari, 2002.

U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2000.

N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001.

S. Pistone, *L'integrazione europea*, Torino, UTET, 1999.

R. Poidevin (a cura di), *Histoire des debuts de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1986.

L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2002.

¹² Il fondamento della "politica della condizionalità" risiede nella Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 28 novembre 1991, in *Bollettino delle Comunità Europee*, 1991, n. 11, pp. 124-125; e nella Risoluzione del Parlamento Europeo sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo (B3-1783/91), in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, C326/259 del 16 dicembre 1991. Si vedano inoltre i Dossier di euroPASS, n. 24: Le relazioni esterne dell'UE/1, e n. 30: Le relazioni esterne dell'UE/2. L'allargamento, febbraio e maggio 2000.