

# Il difficile cammino dell'Unione Europea

di **Domenico Novacco**

L'Unione Europea, nata nell'estate del 1941 come progetto ideale nel confino di Ventotene tra Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, non ha a tutt'oggi definitivamente chiarito la sua vera natura. Perciò non ha ancora, oggi, nell'anno di grazia 2005, le idee chiare su quello che sarà, su quello che potrà o non potrà essere nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Spinelli e Rossi pensavano alla Federazione ma sottovalutavano evidentemente la radicata presenza della "nazione". Questa infatti impediva agli europei di ripetere nel XX secolo quello che i coloni americani avevano fatto due secoli prima. Una federazione di cittadini europei era e rimane la più nobile delle aspirazioni e in qualche modo la conferma di quella unità e continuità dei valori giuridici e civili che costituiscono, accanto alla cultura scientifica e artistica, il più grande contributo delle popolazioni del continente alla civiltà umana.

È vero che all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale la paura vissuta dalle popolazioni per il genocidio introdotto da Adolf Hitler o per la trionfale e impetuosa potenza imperiale nipponica avevano suscitato nel nostro continente esigenze di cambiamento profondo. La paura, l'emo-

zione, lo scandalo di quegli anni ci spiegano perché Jean Monnet e Robert Schuman abbiano pensato allora di creare organismi di governo comune tra gli Stati europei come l'Alta Autorità per il carbone e l'acciaio, o come la Comunità Europea di Difesa (CED) proposta da René Pleven nel 1950 per evitare agli americani la tentazione di servirsi del riarmo della Germania e per consentire a quest'ultima di entrare finalmente nella Nato a parità di ruoli con il resto dei Paesi aderenti.

Ma la paura, com'è noto, è in genere un sentimento di breve durata perché gli uomini preferiscono nutrirsi di speranze piuttosto che di preoccupazioni. Tant'è vero che dopo averla pensata, fu lo stesso parlamento francese che il 30 agosto 1954 tagliò definitivamente la strada alla Comunità Europea di Difesa costringendo americani ed europei a tornare sull'argomento con altre prospettive e con altri mezzi.

A far data dagli Anni '50 il termine "Unione" scomparve dai programmi e dagli accordi internazionali sostituito ora da "Mercato Comune" ora da "Comunità" con il rischio addirittura di diventare solo un'area di libero scambio. Esso però era destinato a rinascere, intorno all'anno 1980, dal nostro punto di vista grazie alle insistenze di Altiero Spinelli, Segretario generale del Movimento Federalista in Europa, ma anche per il presagio sempre più imminente della crisi del Patto di Varsavia e della stessa Unione Sovietica.

Così con Jacques Delors e con Jacques Santer tra il 1985 e il 1999 e con Romano Prodi fino al 2004, l'Europa tornò al tema della "Unione". Questa vuol dire, e non può non voler dire, "federazione", cioè creazione sostanziale di una nuova realtà politica che non è la semplice alleanza di quelle preesistenti volontariamente aggregatesi, ma una entità nuova mai prima conosciuta dal mondo.

Forse l'entusiasmo ci ha preso la mano e abbiamo dato priorità, non sempre giustificata, all'allargamento, alla richiesta di altri di entrare nel paradiso terrestre non solo di un'area geopolitica libera da dogane interne, da confini tra Stati, da dazi e tributi



ostacolo alla libera circolazione delle merci e soprattutto alla esemplarità planetaria di un modello di legislazione civile che tutti ci invidiano e di cui tutti vorrebbero partecipare.

Eppure una siffatta soddisfazione, giorno dopo giorno, mostra la fragilità del proprio fondamento, tant'è vero che oggi, a fine maggio 2005, non sappiamo ancora se i referendum indetti da vari Paesi daranno il via libera al testo che abbiamo definito "costituzione europea" o se possa ulteriormente complicarsi il quadro delle future, già concordate promesse e calendarizzate, adesioni come quella bulgara, rumena, croata, fino alla più difficile e contestata della Repubblica turca. Quest'ultima in particolare, per certi aspetti, risulta nodale e decisiva giacché in quanto laica rappresenta una eccezione tra gli Stati islamici ma nello stesso tempo, appunto perché di religione islamica, può costituire il cavallo di Troia per esportare finalmente la nostra democrazia dei diritti civili entro un mondo a tutt'oggi chiuso ed estraneo al tema. Nell'ultimo secolo infatti la repubblica fondata nel 1922 da Kemal Atatürk, è stata caposaldo di prima grandezza nei rapporti tra Europa e Medio Oriente ma anche tra America e mondo musulmano.

Eppure anche una siffatta prospettiva di appuntamenti prossimi futuri, non tutti agevoli e positivi, riuscirà ad interrompere definitivamente quel progetto che a Roma era nato il 25 marzo del 1957 e che giorno dopo giorno è stato costruito senza poter fare riferimento ad alcun precedente storico antico, medievale o moderno, perché non si era vista mai una struttura politica, giuridica, economica vasta e complessa procedere non per immediata realizzazione, al termine di una guerra vinta o perduta, ma passo dopo passo, tentativo dopo tentativo, rifiuto dopo rifiuto. Chi ha dimenticato, tra noi, i due veti che il generale De Gaulle oppose alla Gran Bretagna negli Anni '60? Eppure la Gran Bretagna è oggi *pars magna* dell'Unione anche se, gelosa custode di taluni simboli e settori della propria sovranità statale, non ha ancora aderito all'euro, moneta comune.

Certo noi italiani abbiamo sempre l'impressione di essere stati sul tema europeo i primi della classe: impres-

sione errata. Conviene non dimenticare mai di quello strappo alle regole costituzionali che indusse nel 1989, in occasione del terzo rinnovo del Parlamento europeo, il governo Andreotti, tra una crisi ministeriale e l'altra, a farci votare un referendum che la nostra Costituzione non prevede e che effetti giuridici di qualche tipo non poteva in alcun modo produrre, di puro e semplice auspicio di futura federazione continentale. Ma tant'è. Chiunque abbia avuto la ventura di circolare a Bruxelles o a Francoforte, a Strasburgo o in altra minore sede comunitaria per i corridoi e gli uffici dove impera la burocrazia, forse più esperta e più autorevole del mondo, si sarà sentito rivolgere la battuta ironica circa il ruolo che da Roma si attribuisce ai propri politici quando esercitano una carica all'interno della Comunità Europea: battuta che prende ispirazione dallo spiacevole episodio del 1972 quando il Presidente italiano della Commissione preferì rientrare nel gioco parlamentare nazionale per le impreviste elezioni anticipate del 1972 piuttosto che esprimere nel proprio impegno europeo il contributo effettivo che un Paese come il nostro avrebbe potuto dare al lavoro comune.

Nella storia antica, medievale e moderna le istituzioni statuali sorgono o scompaiono quasi sempre per evento traumatico collegato ad una vittoria o ad una sconfitta, ad un grande personaggio o ad una situazione di crisi ingovernabile, ad una sommossa di popoli, ad una Bastiglia del 1789 a Parigi o ad un assalto al Palazzo d'Inverno a San Pietroburgo nel 1917. Il caso dell'Unione Europea invece non assomiglia a nessuno degli episodi che la storia ci narra.

Se l'idea fu federalista il federalismo rimase nei sogni di chi lo aveva sognato fino al punto che Altiero Spinnelli ebbe a qualificare l'Europa degli Anni '60 come la "beffa del Mercato Comune". Tuttavia se federazione non poteva essere, e non fu, dato che l'albero della nazione era troppo energico e robusto, neppure la confederazione sognata da De Gaulle come "Europa delle Patrie" poteva aver libero corso perché la brutta malattia della conflittualità, ormai plurisecolare tra gruppi nazionali, consentiva a ciascuno di quei gruppi

di bloccare l'altro col rischio di fallire anche il proprio tentativo. Non confederazione dunque né federazione, senza tener conto del fatto che, almeno negli Anni '50 e '60 contro il progetto europeo erano schierati in prima linea la sinistra comunista in Francia e in Italia, il padronato industriale abituato alle politiche autarchiche con mercati nazionali chiusi e, tutto sommato, anche quei circoli di cultura politica che giudicavano l'Europa *in fieri* troppo mercantile, troppo borghese, troppo liberale, troppo capitalista, troppo "americana".

Tra gli ostacoli sempre nuovi che l'Unione ha di volta in volta incontrato e affrontato non ce ne fu mai uno che potesse costringerla alla rinuncia definitiva. Il merito fondamentale di tale condizione perpetuamente aperta deve essere attribuito a quei burocrati che a dispetto delle tiepidezze o delle arrabbiate dei propri dirigenti politici, riuscirono sempre ad imporre una procedura originale indicata oggi nei testi universitari che studiano la materia come "funzionalismo". Questo consiste nel rifiuto sia della verticalità esclusiva dei provvedimenti da assumere sia della loro orizzontalità. La verticalità consiste nell'emanare decreti e norme, magari studiate a tavolino ma senza rapporto alcuno con la realtà sociale di riferimento. L'orizzontalità significa il graduale coinvolgimento di forze locali di rappresentanze regionali particolari, di interessi sempre più concreti tali da riuscire a modificare il quadro delle situazioni di partenza costringendo gli Stati, cioè in pratica i singoli membri dell'Unione, a modificare continuamente la quasi totalità della propria legislazione. Si tratta di una terapia che evita lo scontro ma produce un risultato anche perché fin dal programma originario degli incontri preparatori tra Henry Spaak e Gaetano Martino la legislazione comunitaria via via emanata avrebbe avuto, come sempre successivamente ha avuto, priorità sulla legislazione nazionale antecedente.

È in questa singolare ma felice istanza metodologica la garanzia maggiore sulle fortune future dell'Unione Europea, sempre in bilico senza che nessuno possa veramente privarla del proprio futuro. ■